

摘 要

近年来粮食收成较好，库存量比较充足，市场上粮食价格比较稳定，供应国内的粮食需要超过 95%，但是人口基数的原因导致我们粮食供求关系一直处于紧张状态，比如近年来发生的新型冠状病毒和极端的天气危害，往往会引起人民群众疯狂囤粮，导致粮食市场不稳定进而引发社会动荡。加上饲料和工业用的粮食不断增加，粮食运输成本不断上升，粮油价格持续攀升，使得粮食总供给压力变大。国家使用粮食储备等宏观调控手段来稳定粮食交易市场，通过市场无形的手来维持粮食市场价格相对的平稳发展，通过平衡好粮食供给和需求关系，来应对重大险情和极端天气建立起来的物资储备。

本文以 X 区地方储备粮管理现状作为研究对象，通过宏观调控理论和委托代理理论等其他理论对粮食存储工作进行探讨。通过翻阅文献法、实地调研访谈法、调查问卷等方法，结合国内外有关于储备粮方面的研究论述，对储备粮的基本情况、存储条件、基本建设情况进行了阐述，同时对 X 区地方储备粮存储情况、资金补贴情况、和实施轮换保管情况进行综述，指出在粮食存储过程中存在承储企业管理体制差和员工队伍素质低、粮食储备粮信息化技术相对落后、地方储备粮监管主体分散、政府对于粮食储备资金投入不足等问题。通过借鉴国内市级储备粮的优秀存储经验，将优秀的存储经验运用在 X 区地方储备粮存储管理工作中，最后从推进地方储备粮存储管理的基础设施建设、探索地方储备粮存储管理新模式，减少企业和政府负担、强化地方储备粮安全监管能力，维护粮食市场秩序等方面探讨，如何加强地方储备粮存储管理工作，以实现在粮食安全的目标。

关键词：粮食储备;地方储备粮;粮食安全;

ABSTRACT

In recent years, the grain harvest is good, the inventory is sufficient, the price of grain on the market is relatively stable, and the domestic demand for grain is more than 95%. However, the population base has led to the tension between food supply and demand. For example, the novel corona-virus and extreme weather hazards in recent years often cause the people to hoard grain crazily, leading to the instability of the grain market and social unrest. In addition, the increasing of feed and industrial grain, the rising cost of grain transportation and the rising price of grain and oil have increased the pressure on the total supply of grain. The state uses macro-control measures such as grain reserves to stabilize the grain trading market, maintains the relatively stable development of grain market prices through the invisible hand of the market, and establishes a material reserve to cope with major dangerous situations and extreme weather by balancing the relationship between grain supply and demand.

This paper takes the current situation of local grain reserve management in X District as the research object, and discusses the grain storage work through other theories such as macro-control theory and principal-agent theory. By means of literature review, field investigation and interview, questionnaire and other methods, combined with domestic and foreign research on grain reserves, this paper expounds the basic situation, storage conditions and basic construction of grain reserves, and summarizes the storage situation, capital subsidies, and implementation of rotation storage of local grain reserves in Zone X. It is pointed out that there are some problems in the process of grain storage, such as the poor management system of the storage enterprises, the low quality of the staff, the relatively backward information technology of grain reserves, the decentralized supervision of local grain reserves, and the insufficient investment of the government in grain reserves. By drawing on the excellent storage experience of domestic municipal grain reserves, the excellent storage experience will be applied to the management of local grain reserves in District X. Finally, the discussion will be made from the following aspects: promoting the infrastructure construction of local grain reserves management, exploring the new mode of local grain reserves management, reducing the burden of enterprises and

ABSTRACT

governments, strengthening the safety supervision ability of local grain reserves, and maintaining the order of the grain market, How to strengthen the storage and management of local grain reserves to achieve the goal of food security.

Key words: grain reserve; Local grain reserves; Food security;

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 概述	1
1.2 研究意义	1
1.2.1 现实意义	2
1.2.2 理论意义	2
1.3 国内外研究现状	3
1.3.1 国外研究现状	3
1.3.2 国内研究现状	3
1.4 研究思路及方法	6
1.4.1 研究方法	6
1.4.2 研究思路	6
第 2 章 粮食储备管理相关理论、概念	8
2.1 公共管理相关理论	8
2.1.1 委托代理理论	8
2.1.2 宏观调控理论	8
2.2 地方储备粮的基本概念	9
2.2.1 地方储备粮的概念	9
2.2.2 地方储备粮的特征	10
2.2.3 地方储备粮的主体	10
第 3 章 X 区地方储备粮管理现状	12
3.1 X 区地方粮食储备规模基本情况	12
3.2 X 区地方储备粮资金补贴情况	13
3.3 X 区地方储备粮实施轮换保管情况	15
第 4 章 X 区地方储备粮存储管理过程的问题及原因分析	17
4.1 调研设计	17
4.1.1 访谈调查设计	17
4.1.2 问卷调查设计	18
4.2 访谈数据分析	18

4.3 问卷数据分析.....	19
4.3.1 信度效度分析.....	19
4.3.2 描述性统计分析.....	20
4.3.3 回归分析.....	22
4.4 问题分析.....	25
4.4.1 承储企业管理体制差和员工队伍素质低.....	25
4.4.2 粮食储备粮信息化技术相对落后.....	26
4.4.3 地方储备粮监管主体分散.....	27
4.5 原因分析.....	27
4.4.1 承储企业基础设施建设不完善.....	27
4.4.2 地方储备粮承储管理模式落后.....	28
4.4.3 粮食安全监管意识薄弱.....	28
第5章 国内其他城市粮食储备经验借鉴.....	29
5.1 国内其他城市地方储备粮管理现状.....	29
5.1.1 合肥市地方储备粮管理.....	29
5.1.2 杭州市地方储备粮管理.....	30
5.1.3 武汉市地方储备粮管理.....	31
5.2 经验借鉴.....	32
第6章 粮食安全视域下地方储备粮存储管理机制优化对策.....	33
6.1 推进地方储备粮存储管理的基础设施建设.....	33
6.1.1 推广绿色科技储粮技术.....	33
6.1.2 改善粮食仓储基础设施条件.....	33
6.1.3 加强仓储人才队伍建设.....	34
6.2 探索地方储备粮存储管理新模式，减少企业和政府负担.....	35
6.2.1 “互联网+粮食”仓储模式.....	35
6.2.2 政府和社会资本合作（PPP）模式.....	35
6.2.3 建立并完善储备粮管理协调机制.....	36
6.3 强化地方储备粮安全监管能力，维护粮食市场秩序.....	37
6.3.1 建立健全执法机构.....	37
6.3.2 执法公开透明，遵循“双随机，一公开”.....	38
6.3.3 积极建立有效的内外监管体系.....	38

目 录

第 7 章 结论与展望	40
7.1 结论.....	40
7.2 进一步工作的方向.....	40
致谢	41
参考文献	42

第 1 章 导论

1.1 概述

习近平同志曾经多次表示，对于我们这种人口大国，农业大国的称号应该始终保持，农业在我国发展的道路中一直都尤为重要，是我们保障粮食安全的根本，没有农业就没有粮食，更加没有我们现在安居乐业、温饱的生活。任何时候都要端稳中国人的饭碗，我们中国人的饭碗里面就应该是中国生产的粮食。从中央到地方出台的有关文件一直在强调粮食安全的重要性，我们要划定粮食安全的红线，坚决不触犯，各地各部门为响应中央号召也纷纷出台相应的政策和措施保障粮食安全。为进一步保障国家粮食安全，将国家粮食安全底线坚守到底，就势必要坚决打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会和实施乡村振兴战略三大攻坚战。在新冠肺炎疫情和自然灾害的多重条件作用下，联合国已多次放出警告，粮食安全危机已经刻不容缓。根据马斯洛需求理论，人们只有解决了最基本的生理需求，才能追求更高层次的需求，粮食作为最基本的生理需求，如果不解决好人民日常生活所需，何谈建设大国，因此粮食储备被称之为国家最基本的储备。只有保障好人民生理需要，才能实现真正意义上的国家安全。

最近十年里频频发生储备粮以次充好、以旧充新，故意压低农民收购价的案件比比皆是。2019 年中国新闻网报导广东徐闻储备粮亏空问题，粮仓中 3257 万斤的储备粮被搬空、2019 年安徽亳州 9000 吨国家储备粮被粮库负责人擅自倒卖、2020 年四川省青神县发现原县原国粮公司总经理等人自 2016 年起，在轮换储备粮时利用新旧粮差价购入旧粮当成新粮轮入粮仓，更甚者将本应该轮出的粮食移到另一个粮仓作为新粮入库。储备粮是政府所属用于保障公民的应急物资，但是由于管理疏忽和有关责任人思想薄弱，被眼前的利益迷昏头脑，做出了一些违背粮食安全的事情。所以在基于粮食安全视域下对于地方储备粮管理研究显得尤为重要，本文就如何进一步加强地方储备粮管理做出更深一步的研究，此次研究以 X 区为例，针对 X 区的地方储备粮出现的问题和原因，通过借鉴国内外关于储备粮的研究和自身原因分析，提出在保障粮食安全的前提下更有利于加强存储管理的对策。

1.2 研究意义

1.2.1 现实意义

“储粮千日，用粮一时”，中新网 4 月 14 日报道，农业食品分析机构 Food Bank 发布的一份报告显示，中国谷物进口量占全球谷物贸易总量的 5%。该报告指出，如果中国进口规模达到全球贸易总量的 5%，那么意味着中国将超过美国成为全球最大谷物进口国，2017 年，中国共进口了 1.09 亿吨小麦和 103 万吨玉米，相比之下，美国 2017 年出口了约 7700 万吨谷物。由此可见，一旦发生重大传染性疾病和自然灾害时，往往会引起人民群众疯狂囤粮，导致粮食市场不稳定进而引发社会动荡。加强地方储备粮管理则有效缓解了这一问题，通过地方粮食储备的管理可以在非常时期加强粮食市场供应稳定，满足群众基本生活需求，对冲供给风险，有效提高了 X 区粮食安全能力，为推进国家粮食安全战略发挥了积极作用。地方储备粮管理也是各级政府特别是各级粮食部门应承担的重要责任，不仅有利于确保 X 区地方储备粮在存储管理时粮食合格率，还可以有效的发挥好各级政府及粮食管理主体对粮食生产的调控作用，防止哄抬谷价情况出现。

1.2.2 理论意义

“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱。”粮食是人类根据激励理论划分的最基本生理需求，在现代社会中，粮食安全是推动国家安全建设的重要举措。所谓粮食安全，就是国家能够自给自足，保证居民拥有充足的食物、药品、粮食等基本生活需求。改革开放以来，虽然中国经济高速发展，取得了国际上的一致认可，但是与此同时，不仅世界上其他国家都面临着粮食短缺的问题，中国同样也正在遭遇粮食危机问题。当前我国目前在农业领域面临着严峻的考验，一方面人口在不断增多，对于粮食的总需求量不断增大，另一方面从事粮食种植的大部分农村人都纷纷涌向城镇，导致粮食劳动力下降，粮食总供给削减。在经济全球化和市场竞争日益激烈的今天，对于中国而言，一旦粮食供给出现问题所带来的后果将难以想象。对地方储备粮存储环节的粮食安全进行研究，不仅有利于坚守耕地红线，增加粮食供给，又有利于节约粮食，事关国家大政方针，又事关百姓口粮安全，更事关社会和谐稳定，对推进国家粮食安全建设具有重要意义。通过对地方储备粮存储管理的研究，加快推进政府、农民、企业多方合作，达到互利共赢，推动粮食安全建设，带动国民 GDP。

1.3 国内外研究现状

1.3.1 国外研究现状

国外对于粮食储备的研究主要是通过建立市场流通体系，逐渐的减少政府干预，通过市场为主体，以经济手段进行调节，JOOJ Oyelade（2002）讨论了尼日利亚的战略粮食储备储存计划。该方案旨在国家灾害、干旱和战争发生时，在当地和国际上提供救济，通过“最后的买家”为当地生产的商品提供一个可以进入的市场，通过维持粮食市场价格情况来确保粮食安全。Bank T W（2007）研究了阿富汗战略粮食储备项目的目标是建立一个小麦战略储备，供阿富汗家庭使用，以满足紧急情况下的需求，并提高粮食储存管理的效率。该项目有三个组成部分，第一个组成部分是机构基础设施和能力建设。将支持建立和启动一个半自治实体，负责管理粮食储备。该部分包括三个子部分：机构基础设施、小麦作物和小麦强化。第二个组成部分是物理基础设施。该部分将为修复两个筒仓、建立三个新的绿地筒仓以及为在东北部建立一个新仓库的物理工程工作提供资金。最后，第三部分是项目管理。该部分主要是资助与建立和运营相关的活动。Hao W（2019）采用空间面板的模型评估粮食安全责任制对于地方储备粮的影响，政府对于储备粮存储的意愿主要通过观察地方政府在粮油和物资储备方面的资金支出数来判断政府对于储备粮是持积极还是消极的态度，并研究如何进一步的推进粮食安全责任制工作的落实。研究发现，在国家粮食安全责任制的框架下，县级政府的粮食储备行为更加规范和透明，增加了地方政府的财政支出，从而减少了地区间粮食储备支出水平的差异。Valdes A(2010)讨论粮食安全问题，特别是粮食生产的稳定问题。主要目标是提出一种定量的随机模型，根据世界和某一特定国家的粮食生产水平，估计世界价格、粮食消费、储存和交易的价格和数量、各部门的经济和财政收益、贸易平衡。Jha S(2001)通过多市场均衡分析框架研究印度当地的粮食政策对于粮食市场的影响，认为限制出口比在国内建立储备对粮价的稳定作用效果更好，在市场化环境下通过财政补贴来稳定粮价的效率较低，且粮价保持稳定并不意味着人民幸福指数高。

1.3.2 国内研究现状

从公元前 14 世纪起便开始有粮食储备活动，从古至今都在研究如何解决粮食问题。新中国成立之初，粮食产量相对较低，人口增长速度快，往往出现供

不应求情况，不良商家开始囤积粮食，造成粮食市场波动，粮食储备这一概念再次被提及，随着后面我国出现的三年自然灾害、大跃进等活动，政府慢慢开始重视粮食储备，一直在探索如何将粮食储备的作用发挥到最大来稳定粮食市场不稳定。2003年“非典”疫情，造成北京、广州等部分地区出现哄抢粮食，粮价上涨，为有效缓解这个问题，提出了地方储备粮的概念来确保各个地方的粮食调得动、用的上。近年来经济不断攀升，粮食总供给增大，地方储备粮充足，国内的研究学者主要从粮食安全、科学储粮、创新管理、降低亏损等方面进行研究。

（1）关于粮食安全问题的研究

“洪范八政，食为政首。”粮食作为最基本的生理需求，也是国家推进粮食安全建设的重要保障。例如罗斌（2012）阐述了美国、欧盟、印度、日本的粮食安全管理体制，通过对国外储备粮管理的只能、方式、手段等方面，对我国粮食安全进行创新。张务锋（2019）提到我国应该紧绷粮食安全这根弦，将藏粮于地的战略落实到位，加强耕地生态保护，严格划定耕地红线不被突破。一方面，坚决贯彻把粮食安全作为治国理政的重中之重；另一方面，坚守自己的生态红线，将粮食安全的主动权牢牢握在手里，大力推广现代化农业种植，提升农业综合生产能力，提高粮食产量。赵佳（2020）描述了在构建和谐社会的过程中，粮食安全是最低标准，但是粮食的安全问题也依旧存在，国家和地方政府需要对粮食安全进行严格监管，督促有关部门履行其职责，消除和击破粮食安全中的难点、痛点。

（2）关于科学储粮的研究

随着互联网+时代的到来，粮食储藏理念由原本的粗放型开始向精细化管理发展，由原先的传统药熏的储粮方式向绿色低碳化的储粮方式进行转变，为响应节能减排、保护环境做出了积极的贡献，在国际社会上得到了广泛的认同。如孙红芳（2008）阐述了可以通过计算机和互联网技术的先进管理方法，结合信息管理系统，研究将整个储备库储备业务进行一体化的全面管理，使其管理科学化、信息化。沈良（2019）提到应该加强储粮业务培训，建立科学储粮人才队伍，建设科学储粮培训体系，通过创新储粮新技术，推广低碳储粮技术，发展绿色储粮。颜阳（2021）认为确保粮食安全，关键在于粮食存储技术的提高，这是由于粮食在自然条件下很容易受潮发生霉变的特殊情况决定的。科学储粮就是根据一定的标准，采取合理的技术手段来保证粮食质量和数量安全的过程。

以实现粮食安全和构建和谐稳定的社会。

(3) 关于创新存储管理、降低亏损的研究

在各级政府领导下,各粮食行政管理机构严格遵守相关规章制度,落实行政管理职能,同时,利用“粮安工程”,创新投资融资平台,开展粮食仓储设施建设、粮食安全保障能力提升等项目,加快建设现代化仓储设施。创新地方储备粮存储管理,不断优化储备设施和管理制度,提高管理水平和应急保障能力。如陈学坪(2011)认为要加强各个粮食行政部门对于粮食储备工作的认识,强调储备粮安全工作对于实现粮食安全具有重要意义,要做到未雨绸缪,始终以高标准、严要求对待粮食储备工作。武芳、张美丽(2018)论述了地方储备粮是国家储备粮的重要组成部分,地方储备粮的结构有利于缓解面临的粮食风险、轮换风险等。储备粮制度在上个世纪建立以来就成了国家粮食安全体系的重要组成部分,不仅维护了粮食市场的稳定,而且有利于应对社会突发事件,发挥出国家宏观调控粮食市场的作用。

(4) 关于储备粮监管法律的研究

粮食安全问题层出不穷、屡禁不止,政府对于如何实现粮食安全管理高度重视,不少专家学者也纷纷加入这个队伍,主要侧重于监管法律保障方面的研究,例如邢晓瑞,郭亚红(2021)对山西省《粮食流通管理条例》进行进一步的阐述,加强和规范储备粮监管法律是维护粮食市场的稳定,保证省级储备粮质量和数量真实,加强粮食市场的宏观调控的重要举措,有利于降低粮食安全问题。周庆刚(2021)提到了中储粮集团公司制定《中央储备粮质量安全管理办法》,通过对储备粮监管法律进一步的学习,明确粮食主体责任,不仅有利于推动储备粮的质量安全管理,又有利于创新质量管控流程,实现国家粮食安全建设。韩宇,万义,黄晶(2021)指出辽宁省出台《辽宁省地方储备粮管理条例》为提高地方储备粮粮食安全能力和保障粮食数量真实、质量安全的管管理,从落实储备粮政策目标、严把质量安全标准、严明出入库管理责任、严厉追究法律责任等方面作出了明确规定。

(5) 关于储备粮存储环节资金管理的研究

创新地方粮油储备资金管理是保障粮油储备、维护国家粮食安全的重要举措。陈晓明,李先峰(2021)通过信用保证基金的建立,以资金抵押规范企业的经营行为,以此来维护粮食市场稳定,积极的履行社会责任,以此来保障国家粮食安全。信用保证基金的建立,对于规范地方粮油储备信贷行为、防范信

贷风险、提高财政资金使用效益,实现现代化的粮食流通和储备管理体系具有重大意义。吴昊(2019)通过从储备粮资金收支管理和绩效管理等两个方面,分析了储备粮资金管理存在的问题,并提出了建立专项地方储备粮资金、健全完善保管轮换补贴机制、不断完善轮换机制规避财务风险、建立绩效监督运行体系等建议。陶小英(2021)论述了要想粮食安全,具有充足的资金是粮食储备稳定流转的重要因素,因此通过建立专项地方粮食储备资金、建立专项地方粮食储备资金、建立专项地方粮食储备资金等手段,着重关注地方粮食储备资金的管理。

1.4 研究思路及方法

1.4.1 研究方法

(1) 查找文献法。通过在图书馆内翻找和查阅历年来国内外对于地方储备粮研究的期刊和论文,分类进行总结归纳。

(2) 实地调研法。通过实地调研的方式,到存储地方储备粮的库点,了解地方储备粮的存储条件、品种、存储时间、轮换周期等。

(3) 访谈法。为更全面深入了解 X 区在地方储备粮存储管理过程中的现状,直接获得资料,从粮食存储过程中行政管理方和被管理方等多个角度、多方面分析,笔者于 2022 年 8 月以电话或者面对面形式分别对 7 名粮食行政人员、2 名财务人员、10 名粮食工作人员、1 人农业发展银行工作人员共计 20 人开展访谈。

(4) 调查问卷法。采用分层抽样选取机关事业单位人员、粮食企业人员、银行工作人员。本次问卷采用 LIKERT 五分量表法,在编制 LIKERT 量表时,提出了五个问题,即对每个对象的态度分别是:喜欢、讨厌、中立、不喜欢。然后研究者根据这五个分量表的要求,把每个对象分别编制成五个问题。再通过调查问卷,把每一个问题所对应的答案加在一起,得到量表中的总分。

1.4.2 研究思路

查找文献找出有关于地方储备粮管理的基本情况的研究→通过实地调研的方式到粮库对地方储备粮的基本情况调研→向粮食专家和从事粮食有关行政工作人员了解粮食收购标准、资金来源、粮食监管等政策→通过比较分析法

借鉴周边市级地方储备粮的研究得出更有利于加强地方储备粮管理的对策。

第2章 粮食储备管理相关理论、概念

2.1 公共管理相关理论

2.1.1 委托代理理论

委托代理理论由经济学家米恩斯与伯利二人提出，该理论提倡在日常经营中，将所有权与经营权分离，由所有权人指定代理人来支配和使用自身货源，通过契约来确定利益分配和约束关系。委托代理理论是当前管理学中重要的理论。在该理论看来，委托代理关系是由作为委托人的所有者和作为代理人的经理人共同组成的。所有者将财产投入到承储单位后，就与代理人建立起了委托代理关系，经理人也就与承储企业建立起了委托代理关系。由于委托代理人和代理人信息无法及时传递和不对等等情况，因此，在一定条件下，代理人会做出有利于自身利益而损害委托人利益的事情，使得委托人面临着道德风险问题。减少这一问题的关键是建立有效地监督机制，使所有权人与委托人利益相一致。

我国的地方储备粮中成品粮的所有权与经营权是分离的，粮食的所有权归政府所有，通过委托国有粮食企业经营成品粮的方式进行管理，政策性成品粮的储备很可能被国有企业进行垄断，使得此时的成品粮市场缺乏竞争性活力，企业很可能为了自身的收益，被利益蒙蔽双眼，采用陈粮代替新粮、转圈粮、空气粮等损害政府利益的行为，与储备粮管理的目标背道而驰。在依托委托代理理论的情况下，要使政府与企业达到目标一致、利益一致的方法。一方面当经理人不能提供良好业绩时，可以允许经理人向银行抵押以获得贷款，以此防止经理人为了利益而侵害政府利益的行动。另一方面对于委托代理协议生效期间，对于多次表现良好的经理人可以建立终身雇佣制度，其好处是可以让经理人保持一定激情。

2.1.2 宏观调控理论

宏观调控理论是由凯恩斯提出来的，凯恩斯认为市场机制的运行具有缺陷，会使经济大起大落，存在严重的周期性波动，不能有效的达到资源配置最优，从而需要国家通过宏观调控手段进行干预。宏观调控是指以政府为主导，运用经济手段对市场经济进行干预，政府应当对人们预期做出反应。但政府干预也

应该有限度，必须遵循边际递减规律。其主张是通过经济手段和行政手段对市场机制进行干预和调节，使市场占据主导地位。宏观调控的经济手段主要是指国家运用财政、税收、货币和物价等手段来影响市场总需求和总供给，从而实现宏观经济用来稳定市场的各种措施和活动。财政政策是国家使用降低税收比例等方式对国民经济进行调节的重要手段，通过财政政策可以实现一定时期经济增长目标手段。

财政通过对资源配置和经济增长的影响，来实现一定时期经济结构的优化和社会总供给与总需求的平衡。当存在有效需求不足时，通过政府适度赤字的财政政策就能够实现一定时期内总供给与总需求的平衡，从而由政府控制商品的总需求和总供给可以保持平衡以此来保证商品的物价水平，防止发生通货膨胀，凯恩斯提出市场是一个灵活的市场，也像一种放大镜，当社会供求失去平衡后，消费者就会失去动力，社会供应与需要的关系也就会遭到破坏，而这时候社会就需要政府这只无形的手，宏观调控的主要任务就是利用政府这种无形的手，来维护社会总供给平衡和社会总需求均衡。主要措施包括：货币政策、收入政策和产业政策等。宏观调节的目标是保证稳定增长，避免经济危机等社会风险，并在相当时间保持国民经济平稳增长。

2.2 地方储备粮的基本概念

2.2.1 地方储备粮的概念

在我国，中央储备粮由中央统筹规划储备规模，主要用于保证中央和地方政府应对粮食市场价格不稳定和社会动荡时的粮食需要；地方储备粮用于保证省、市、县（区）政府发生重大自然灾害、农业重大事故和其他突发事件时的粮食需要。地方储备粮规模由中央核定，实行省级政府储备、省级以下地方储备和企业社会责任储备相结合的储备管理体制，实行由省级统一组织实施。省人民政府不仅负责省级地方储备粮和中央储备粮数量、质量和储存安全管理工作，还负责对省级地方储备粮的数量和储存安全行使监督检查职能。地方储备粮的主要品种应当包括口粮、成品粮和其他重要农产品等。地方储备粮实行动态管理，根据人口数量和粮食需求量需要适时调整，对于地方储备粮在轮换、保管过程中产生的利息费用一律由地方财政部门兜底。由于自然灾害和非人为因素造成的地方储备粮亏损由县级以上人民政府承担。对国有粮食企业为保障

粮食安全而发生的直接费用和储存损耗，由本级财政全额补助。同级农业发展银行根据地方储备粮存储规模和收储单位订立贷款合同，对信贷资金使用范围和资金流向进行监管工作。省粮食行政管理部门应当会同财政、审计、农业、市场监管等相关部门，加强地方储备粮监督检查力度，完善相关制度。

2.2.2 地方储备粮的特征

(1) 政府具有主导性。粮权归属于政府所有，各级政府可以选择对本级粮食种类、存储规模以及管理方式进行独立管理，也可以将粮食交由地方发展改革部门，然后由地方发展改革部门交由下属粮食收储单位代为管理，所以政府具有主导性。

(2) 政策性比较强。地方储备粮产生的费用均由财政兜底。地方储备粮的轮换费用由财政、粮食行政主管部门、承储企业三方核定，核定之后由财政局全额拨付。对自然灾害和非人为因素条件下造成的地方储备粮损失，由县级以上人民政府承担。对国有粮食企业为保障粮食安全而发生的直接费用和储存损耗，由本级财政全额补助。

(3) 具有公共性。粮食是日常生活中的必需品，政府需要做到保持物价水平，同时在粮食市场紧缺时，可以做到用得上、调得出。现在地方储备粮已经成为公共产品。

2.2.3 地方储备粮的主体

(1) 储备粮存储资金涉及主体

粮食库点收购储备粮的资金，是 X 区收储公司统一向 X 区农业发展银行进行贷款，然后将贷款金额用于收购地方储备粮，并每季度农业发展银行支行会从收储公司农发行账户上定期划转贷款利息。当发生贷款利息扣除时，收储公司将向财政发起申请，要求下拨贷款利息和每季度保管费用的申请，经主管单位 X 区发展和改革委员会签字盖章同意后将申请拨付单提交至 X 区财政局。由区财政局核实利息费用和保管费用后，从财政局风险基金专户直接下达至收储公司农发行账户，防止主管单位出现截留和挪用等风险。收储公司收到财政局下拨储备粮资金后，将保管费及时下拨粮食库点用于保管等费用支出。

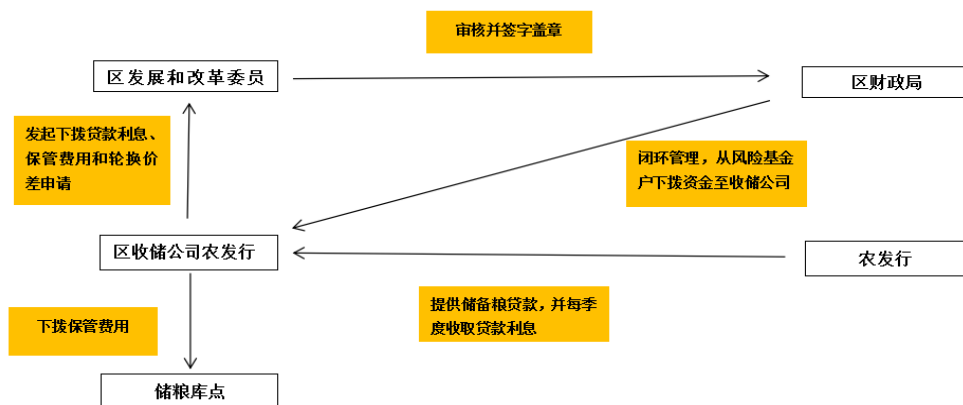


图 2-1 储备粮资金下拨流程图

(2) 粮食存储过程中涉及监管主体。

当指定存储计划时，收储公司按照预定的收储计划向农业发展银行提出贷款申请，当贷款申请下达时，X 区农业发展银行对贷款流向严格监控，防止出现专款挪用，同时将派人去往粮食库点参与粮食收购活动，等粮食入库后将定期对粮库中存储的数量、种类等进行监管。市场监管局主要是针对粮库点上测量仪器的精准度进行检查，防止出现测量数值虚高情况出现，用于维护好市场秩序。财政局承担了政府资金方面的监管，在粮食轮换和存储过程中都需要联合 X 区发展和改革委员会和 X 区农业发展银行定期进行粮食数量、种类等的监管，防止承储企业空仓和粮食霉变等情况的出现。X 区发展和改革委员会只设立了粮食监督检查股，很难自行开展粮食安全考核工作，经常借着陪同省、市级监督检查部门一起，通过实地考察等情况了解储备粮的分布、数量、种类、含水量等情况。

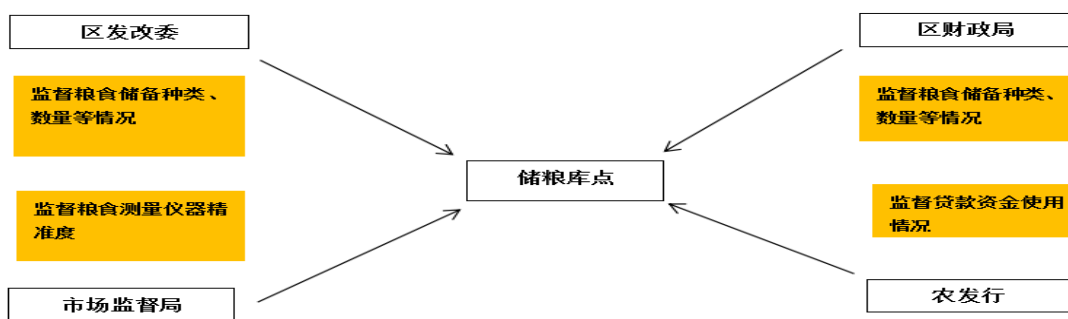


图 2-2 储备粮资金下拨流程图

第3章 X区地方储备粮管理现状

3.1 X区地方粮食储备规模基本情况

粮食属于特殊产品，是人民正常生活的必需品，政府运用宏观调控手段做到保持物价水平，当粮食市场紧缺时，可以做到用得上、调得出。需要通过市场存储和政府存储双管齐下，粮食储备就像一个蓄水池，保持其存储的总量不变，当市场不景气时及时防水，当市场饱和时放水进入，以此来保障物价水平。X区粮食储备主要以稻谷和大米为重，安排X区粮油收储公司收购储备粮稻谷，收购价格为100元/百斤（稻谷），要求收购的县级储备粮必须是国标三等以上的稻谷。2008年以来X区储备稻谷800万斤，2016年追加X区储备粮稻谷600万市斤，2021年增加1600万斤。2022年新增成品米300万斤，X区储备规模明细如表3-1所示。

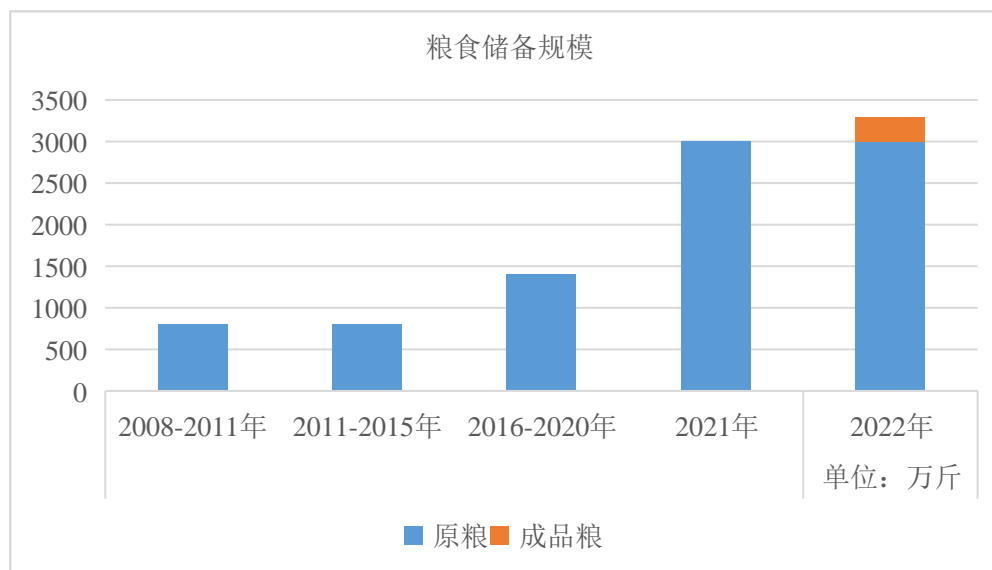


表3-1 X区2008-2022年粮食储备规模明细表

(1) 原粮。原粮2022年储备规模为3000万斤，分别存放在C、D国储库，明细分布如表3-2所示：

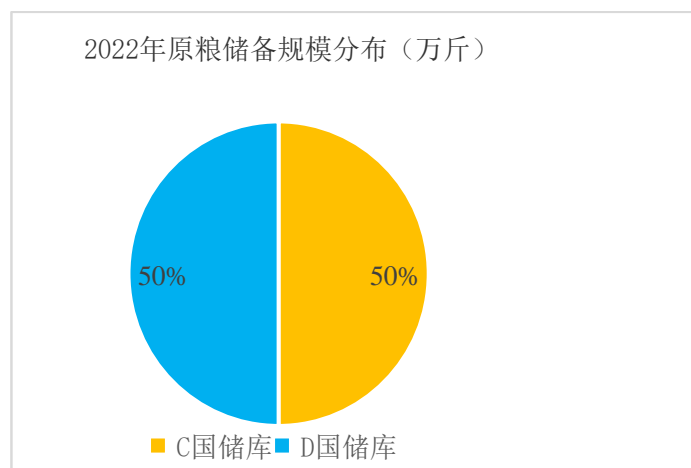


表 3-2 X 区 2022 年原粮储备规模分布明细表

（2）成品粮。成品粮按照委托代理模式，政府拥有粮权但是将经营权委托给企业，每季度区财政包干支付保管和轮换费用，企业采用自负盈亏的方式动态存储成品粮大米，存储分布如表 3-3 所示：

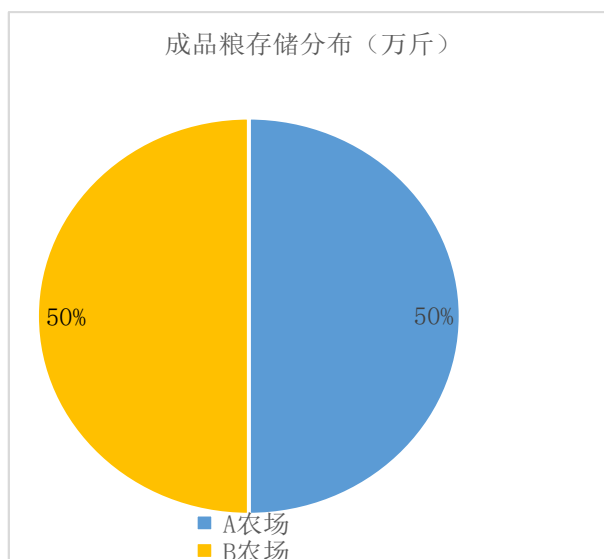


表 3-3 X 区成品粮存储分布明细表

3.2 X 区地方储备粮资金补贴情况

（1）原粮。自 2008 年起区级储备粮存储任务由 X 区粮油收储公司向中国农业发展银行 X 区支行贷款取得，产生的储备粮利息费用补贴均有 X 区财政部

门负担。储备粮利息费用补贴项目资金由以下三部分构成：储备粮保管费用，依据《X 区人民政府办公室关于印发〈X 区区级储备粮食管理办法〉的通知》文件精神，财政局应该每季度按照稻谷 250 元/万斤/年的标准支付 X 区收储公司保管费用。储备粮利息补贴，由收储公司和农业发展银行根据存储规模订立贷款合同，利息费用依据当年国家公布的稻谷最低收购价和中国人民银行一年贷款基准利率确定为 4.35%。储备粮轮换补贴，依据《关于下达区级储备粮收购计划的通知》文件区级储备粮每三年轮换一次，通过公开竞价拍卖（买）的方式进行轮换，储备粮销售收入全额归还农发行贷款，产生亏损由承储企业、X 区发展和改革委员会、财政部门三方核定认可轮换产生的亏损，然后由财政负担所有轮换价差。同时申报粮食轮入计划时，X 区收储公司和 X 区农业发展银行按照新的轮入数量订立新的贷款合同，收购当年新一批储备粮。

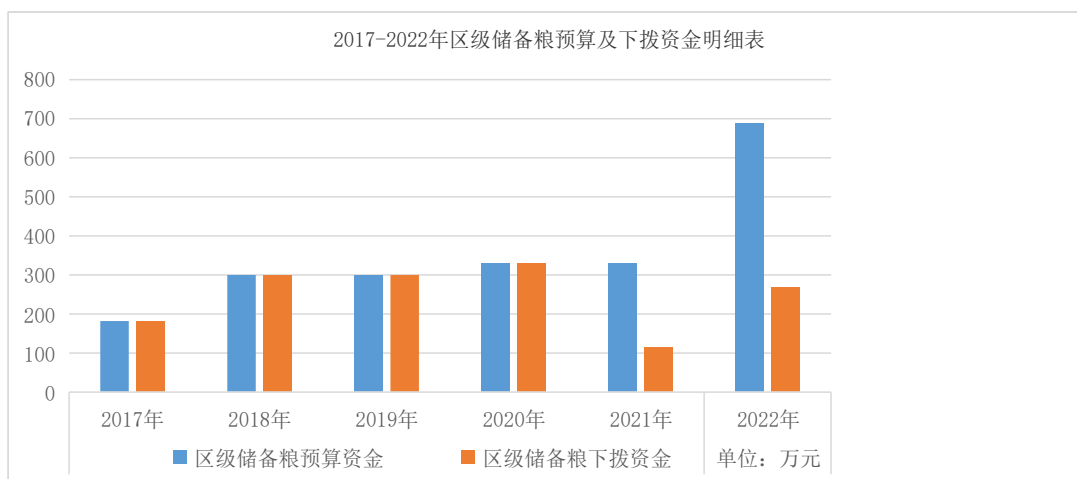


表 3-4 2017-2022 年区级储备粮预算及下拨资金明细表

(2) 成品粮。自 2022 年起区级储备粮存储任务由 X 区粮油收储公司向中国农业发展银行 X 区支行贷款取得，产生的储备粮利息费用补贴均由 X 区财政部门负担。成品粮利息费用由以下两部分构成：成品粮保管、轮换费用。保管、轮换等费用采用一次性包干，标准为 680 元/吨/年，由区财政局负担，成品粮大米由委托代理的国有企业自行进行动态轮换方式，由国有农场每季度轮换一次，自负盈亏，政府只负责由于紧急情况下调用成品粮产生的费用和价差亏损。储备粮利息补贴，由 X 区收储公司向农业发展银行根据成品粮 300 万斤的规模申请贷款，按照中国人民银行规定的金融机构一年期利息或者一年期 LPR+20BP

定价利率执行，由X区财政局据实拨付。成品粮利息费用列入区财政预算，从入库之日起按季度及时拨付。

3.3 X区地方储备粮实施轮换保管情况

(1)原粮。X区粮油收储公司对区级地方储备粮食实行专仓存储，通过网上粮食交易市场进行储备粮出、入库，均由区级粮食行政主管单位、区财政局、农业发展银行共同核实。另一方面建立储备稻谷轮换风险保障机制，每三年对储备粮实行一次轮换，当轮换过程中产生收益时，全部上缴到X区财政粮食风险基金专户；当产生价差亏损时由X区发展和改革委员会会同财政核定价差亏损，并由区财政局全额补贴。X区地方储备粮轮换采取动态管理模式，按照X区关于地方储备粮轮换要求，进行等量轮换，粮食空仓时间不能超过6个月。储备粮轮出时将交易金额归还农业发展银行贷款；轮入时由区发展和改革委员会、区财政局、农业发展银行三方参与监管粮食交易金额和数量，并由三方签字盖章认可，然后区级农业发展银行按照新核定的库存数量，按照稻谷最低收购价计算稻谷收购成本，和X区收储粮油收储公司签订最新贷款合同，发放区级地方储备粮贷款。明年轮换计划由承储库点于每年年底前上报X区粮油收储公司和X区发展和改革委员会，X区发展和改革委员会向X区政府行文要求政府下达明年轮换计划，X区粮油收储公司根据计划组织实施轮换。承储企业按照国家政策性粮食销售政策，采取网上竞拍方式，择优购买。在粮食入库前必须与售粮者签订收购合同，明确双方权利和义务，严格按照合同规定的数量、质量和等级收购政策性稻谷。要加大对违法违规行为的查处力度，确保粮食质量安全，一经发现取消资格，并追究法律责任。国家根据粮食市场形势，在全国统筹安排政策性粮食竞价销售，并公布销售安排。由X区发展和改革委员会牵头，会同有关部门建立最低收购价稻谷出库费用分担机制，确定储备粮出库费用标准。

(2)成品粮。新增区级成品粮大米储备贷款主体为X区粮油收储公司，由区发展和改革委员会根据X区内粮食加工企业的实力和信誉，挑选两家企业进行代储，委托代储企业必须符合政府规定的有关条件，且必须用相应金额资产进行抵押，以防患经营风险，X区选择了国有企业农场进行存储。由X区粮油收储公司与委托的农场签订委托承储合同，X区粮油收储公司委托属地粮油管理所进行日常驻库监管。成品粮必须是当年的新米，并且质量必须达到国家一级标

准和国家食品安全标准。成品粮大米储备要按规定专人专仓管理。初期入库承储企业按计划完成成品粮新增规模任务后，要及时向 X 区发展和改革委员会汇报，由区发展和改革委员会同农业发展银行 X 区支行聘请有资质的粮油质检部门对成品粮大米进行数量、质量验收，区发展和改革委员会对验收报告确认后提交给区财政和区农发行进行合理和合规性审核，方可作为区级储备粮。成品粮采用由委托代理企业自主动态轮换管理的方式，每季度轮换一次，收益或者亏损均有承储企业承担。

第4章 X区地方储备粮存储管理过程的问题及原因分析

4.1 调研设计

4.1.1 访谈调查设计

为更全面深入了解 X 区地方储备粮存储管理过程中现状，直接获得资料，从粮食存储过程中行政管理方和被管理方等多个角度、多方面分析，笔者于 2021 年 11 月以电话或者面对面形式分别对 7 名粮食行政人员、2 名财务人员、10 名粮食工作人员、1 人农业发展银行工作人员共计 20 人开展访谈。请他们谈谈对 X 区地方储备粮存储管理的认识，并要求他们根据自己主观感受真实作答。访谈主要围绕以下问题展开，如表 4-1 所示。每次访谈时间在二十分钟至四十分钟不等，形式是面对面访谈和电话访谈，使用录音笔或者文字记录的方式，总结相同的观点，清除无效的信息后提取对研究有用的信息。最后将访谈调查结果与问卷调研数据结合分析，探求 X 区在地方储备粮存储管理过程中现存问题。

表 4-1 访谈调查表

序号	问题	受访对象
1	随着粮食安全的重视，我区地方储备粮存储管理变化	粮食企业人员、行政管理部门中层干部
2	近年来地方储备粮轮换完成情况	粮食企业人员
3	各有关人员是否定期开展业务和专业知识培训	行政管理部门人事
4	当前人员配备情况和遇到的问题	
5	地方储备粮信息化管理的资金情况	行政管理部门财务人员
6	省、市、区对于粮食资金扶持力度	
7	安全监管在实际执法过程中遇到的情况	粮食企业人员、行政管理部门执法人员
8	区级储备粮贷款和还款情况	农业发展银行工作人员和收储公司人员
9	地方粮食储备规模基本情况	粮食企业人员、行政管理部门中层干部
10	粮食基础设施建设情况	行政管理部门中层干部

4.1.2 问卷调查设计

本次问卷参考由李克特于 1932 年提出的李克特量表法，李克特量表法的编制过程可分为以下四个步骤：第一步：按照 X 区地方储备粮存储管理的情况拟定问卷题目，然后每个题目设置相同的五个关于态度的答案，即对每个对象的态度分别是：喜欢、讨厌、中立、不喜欢。然后研究者根据这五个分量表的要求，把每个对象分别编制成五个问题。第二步，选出受调查者，并且根据自己实际情况一一打分，把每一个问题所对应的答案加在一起，得到量表中的总分。第三步根据平均值和标准差选择有效的语句建立正式量表。第四步，根据有效语句建立模型，探索模型中设计自变量和因变量的线性回归关系。

为保证本次问卷调查能真实客观反映出各部门、各层级的看法，采用分层抽样选取机关事业单位人员、粮食企业人员、银行工作人员。然后以问卷调查的方式来收集被调查人员对于问卷中涉及的地方储备粮存储管理情况的态度。通过拟定五个关于态度的答案，问卷每个题目的答案相同，均为五个等级。在本调查问卷中为非常认可（5 分）、较认可（4 分）、一般或不确定（3 分）、较不同意（2 分）、完全不同意（1 分）等五个选项。

最后进行数据分析。在对问卷进行描述性统计分析和检验信度效度后，以粮食存储过程中安全监管、仓储信息化、基础设施建设情况为自变量，粮食安全为因变量作回归分析，从粮食过程的技术、人力、资金、监管四个维度分别探求存储过程有效性对粮食安全的影响。根据问卷分析结果，为发现 X 区粮食存储管理中存在的问题以及后期提出优化方案提供思路。

4.2 访谈数据分析

作者通过对来自不同部门的 20 人进行访谈，并整理提取为有效性内容。统计 X 区粮食安全视域下地方储备粮存储管理研究状况。统计情况如表 4-2 所示：

表 4-2 访谈总结表

访谈内容	访谈总结
基础设施建设方面	1、近几年来，我们对于夏粮入库时需要格外注意，因为夏季高温天气，空气湿度大、气温高，收购时间较长，很容易发生粮食温度过高霉变情况。 2、在承担储粮企业中的危房老库比比皆是，有时候很令人头痛，因为是国有资产不能随便拆除，但是很担心哪天房子会倒下来砸伤路边的行人 3、目前粮食仓储管理人员年龄在 50 岁以上，新鲜血液严重不足，有时候新推出的信息系统往往要学习很久
粮食安全监管方面	1、储备粮信息化存储管理水平低，各种管理台账都是纸质版，如果有那种小程序或者通过扫描二维码的方式就可以清楚了解到基本情况，可以将监管情况及时更新到小程序就更好了。 2、设立专门的粮食行政执法大队，选择与执法行动相匹配的人员，鼓励参加粮食执法考试
粮食仓储管理方面	1、X 区承储企业电子化办公效率低下，可以考虑推动信息化管理的模式实现粮食高效率的运营，提高粮食安全 2、储备粮的多头管理影响储备粮功能能不能很好发挥 3、以粮食仓储为依托。加强政府和社会企业合作，通过完善 PPP 模式法律法规和提供适度优惠政策鼓励社会资本参与粮食仓储设施建设

4.3 问卷数据分析

本次调查问卷的范围是在 X 区 2 个街道，10 个乡镇，以 X 区内涉及粮食业务的机关事业单位人员、粮食企业工作人员、银行工作人员为对象进行调查，抽样方式是根据粮食工作分工进行分层抽样，调查问卷中包括参加问卷调查性别、年龄、文化程度、工资等基本问题，同时还涉及 X 区粮食安全存储管理等一些被调查者可能了解的内容。笔者于 2022 年 9 月 1 日-10 月 15 日期间，采取抽样调查的方式，完成此项工作。最终，针对粮食安全视角下 X 区地方储备粮情况的调查问卷共发放 108 份，其中有效回收问卷 100 份，无效问卷 8 份，有效问卷的回收率 92.59%。

4.3.1 信度效度分析

问卷信度分析是用于分析调查问卷的可靠性和稳定性，本文运用 SPSS 软件分析问卷调查信度，来验证各题目项之间的相关性。计算分析结果如表 4-3 可靠性设计所示，本次问卷信度为 0.936，按照 Cronbach's α 系统分析，当数

值大于 0.8 时，表明该调查问卷具有一定的可信度；同时使用 SPSS 软件分析问卷调查效度，效度分析可以衡量测量指标的精准程度，在问卷调研中，效度值越高，问卷内部题目一致性就越好。计算分析结果如表 4-4 KMO 和巴特利特检验所示，显示本次问卷自由度为 120、KMO 量数为 0.799, 均在良好范围内，统计结果如图：

表 4-3 可靠性设计

Cronbach' s a	基于标准化项的 Cronbach' s a	项数
0.936	0.937	16

表 4-4 KMO 和巴特利特检验

KMO 取样适切性量数。		0.799
巴特利特球形度检验	近似卡方	1490.313
	自由度	120
	显著性	0

4.3.2 描述性统计分析

(1) 问卷调查样本基本信息分析，本次调查选取与粮食存储环节息息相关的三类人员，包括机关事业单位人员、粮食企业工作人员、银行工作人员，男女占比为 52：48。年龄主要分布在 40-50 岁之间，普遍是专科文化，月收入以 3000-5000 元人群居多。具体信息如表 4-5 所示：

表 4-5 X 区调查样本统计表

项目	样本特征	人数	所占比例 (%)
职业	机关事业单位人员	25	25
	粮食企业工作人员	50	50
	银行工作人员	25	25
性别	男	52	52
	女	48	48
年龄	19-30 岁	15	15
	31-50 岁	33	33
	51 岁以上	52	52
文化程度	高中	21	21
	专科	64	64
	本科	12	12

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/125023120013011044>