

深圳战略和应急物资保障体系研究

高雯星

摘要: 当今世界正处于百年未有之大变局,新冠肺炎疫情等突发性公共事件持续冲击,我国发展内外部环境面临的不确定性不稳定性因素显著增加,建立稳定而健全的战略和物资储备保障体系显得尤为迫切。笔者通过广泛调研,总结对比了国际上较为先进的物资储备体系体制机制建设经验,结合深圳经济社会发展特点,深入剖析了当前深圳建设战略和应急物资保障体系所面临的形势、存在的问题和薄弱环节,提出了优化深圳战略和应急物资储备体系建设的对策建议。

关键词: 战略和应急物资;储备;保障体系

中图分类号: D63; F259.27 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-5706 (2022) 03-0073-06

面对世界百年未有之大变局和新冠肺炎疫情等全球性突发公共事件,习近平总书记指出,要善于运用制度优势应对风险挑战冲击。党的十八大以来,党中央、国务院高度重视战略和应急物资储备体系建设,不断加强国家储备顶层设计,深化储备管理体制机制改革。习近平总书记多次指示要切实加强战略和应急物资储备工作,党的十九届四中全会将物资储备体系建设列入《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的重要内容。

深圳作为经济特区和中国特色社会主义先行示范区,地处全国改革开放的最前沿,在建立健全战略和应急物资保障体系上具有重要的政治责任和示范意义。深圳率先构建统一高效的战略和应急物资保障体系,是贯彻落实国家安全发展观的重大举措、维护社会稳定的核心要义,也是推

进超大城市治理能力治理体系现代化的重要保障,有利于有效提升深圳防范化解重大风险的能力,强化城市发展安全韧性,加快打造世界一流的安全发展示范城市,为全国战略和应急物资储备体系建设探索有效路径、提供有益经验。

一、国内外战略和应急物资建设概况

(一) 战略和应急物资储备的定义及发展历程

国家战略和应急物资储备是以政府为主体,以保障国家总体安全和经济社会稳定为目的,有计划地对事关国家战略发展和应对突发事件的各类物资进行储备。^[1]因资源禀赋、经济发展和军事战略不同,世界各国战略物资选定标准和分类也不尽相同。但总的来说,战略物资选定标准多取决于国内国际资源可得性、供求状况、经济发展军事战略等,包括粮食、水电气、石油大宗商品等关乎国计民生的各类资源,应急物资主要在应对各类突发事件发挥作用,包括维护自然灾害、

事故灾难、公共卫生社会安定事件所储备的物资。战略和应急物资既是保民生、稳市场的“压舱石”，又是应对突发公共事件保安全、守底线的“防浪堤”，是城市生命线系统的重要组成部分。

我国从20世纪50年代起建立国家物资储备体系，并在实践中不断发展完善。1951年，政务院财政部和财政经济委员会提出建立国家物资储备的建议。1952年，国家启动中央储备仓库建设规划，利用国家预算专款收储物资，国家物资储备初具模型。1953年，国家物资储备局正式挂牌成立，意味着我国有了专门的国家物资储备管理机构。2014年，习近平总书记首次提出“总体国家安全观”的概念，被纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。战略和应急物资储备作为保障总体国家安全观的强力支撑，被赋予更高的使命。2018年，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，整合民政部、商务部、国家能源局、粮食局等部门相关职能，组建国家粮食和物资储备局。新组建的粮食和物资储备局由国家发改委管理，主要负责根据国家储备总体规划 and 品种目录，组织实施国家战略和应急储备物资的收储、轮换、日常管理等。至此，我国进入了大物资储备统一构建、统一管理的进程。^[2]

（二）建设战略和应急物资保障体系的国际经验与惯例

1. 美国战略和应急物资保障体系建设经验。美国是世界上经济实力和科技实力较为雄厚的国家，拥有较为完善的战略和应急物资保障体系。美国的石油储备是国家战略储备的重要组成部分之一。美国战略石油储备由美国能源局管理，为应对石油供给冲击、武装冲突、金融危机等各类突发事件而建立。美国的战略石油储备动用及轮换包括四种方式，即销售、非紧急销售、紧急动用、协议轮换。^[3]自1977年建立国家战略石油储备以来，美国多次开展了较大规模战略石油储备轮动，从容地应对了国际石油市场的紧张局势。

美国的应急物资保障体系展现了联邦制国家特色。美国各州和地方政府负责启动应急响应，联邦政府提供保障支持。美国国家层面的主要应急灾害管理机构为联邦紧急事务管理署（FEMA），

该机构负责灾害协调应急管理。当各州政府遭遇超出其承受能力的突发紧急事件时，联邦经济事务管理署出面协调州和地方政府及社会组织，整合政府内外部资源，同时向各部门及红十字会等部门分派救灾任务，获取私营机构的保障支持。除联邦经济事务管理署以外，美国国家地质调查局、工程兵团、国家海洋与大气管理局、林业局等机构都分别承担着减灾防灾等应急工作。^[4]

综上所述，美国物资储备体系有以下几个特点：一是高度重视国家战略储备，对事关经济、军事及国家安全的战略资源高度重视，广泛储备，尽可能减少对国际进口的依赖。二是注重科学防灾减灾。美国应急保障体系的核心是利用先进科学技术防灾减灾，其政府对于应急保障的资金投入也是逐年增加的。三是注重法治引领规范。美国在应急物资保障方面拥有较为完备的法律体系。《国家紧急响应计划》《全国突发事件管理体系》《短期国家基础设施保护计划》等法律法规，构成了美国的应急物资保障体系。四是广泛动员社会力量。美国政府较为关注发挥政府以外的力量充实国家应急保障能力，积极鼓励居民进行重要物资储备，美国的一些私人机构、非政府组织，在国家应急保障中也发挥了重要作用。

2. 日本战略和应急物资保障体系建设经验。为解决能源安全及环境问题，摆脱能源资源高度匮乏的束缚，20世纪70年代日本建立战略石油储备制度，确定国家储备与民间储备的双重体制，规定国家储备由石油公司实施。该战略储备以保障石油安全为核心，通过外交分散石油进口来源，拓展石油市场，实现能源储备供应多元化。作为一项基本国策，战略石油储备已成为应对突发事件、稳定供求关系、平抑物价、保障国民经济的有效手段。^[5]

日本应急体系建设的完善得益于其独特的独立位置。由于地处亚欧板块和太平洋板块的交界地带，火山地震等自然灾害频发，因此日本长期以来都较为重视应急物资保障体系建设，在城市防灾减灾规划方面世界领先，目前已形成一套较为完善的以东京为核心的都市危机管理体系，主要内容包括对城市木造住宅密集地区加固改造、

城市重点地区重点减灾防灾建设、城市消防通道规划等。^[6]

日本实行的是分权化与多元化的应急防御体系,应急管理工作涉及内阁府防灾部门、内阁官房危机管理室和总务省消防厅等。当遭遇突发应急事件时,日本国内迅速成立以内阁总理大臣为总指挥的一体化管理体制,阁官房长官负责协调各专业部门进行应急管理,国土厅、防卫厅、气象厅和消防厅等职能部门负责各自领域内的具体实施。此外,日本各级政府制定较为全面的应急储备制度,明确每一种物资的储备数量和储备地点。^[7]

3. 其他国家和地区建设情况。与此同时,还有不少国家也建立了各具特色、行之有效的战略和应急物资保障体系。如,英国建立了以中央为核心的“中央——地方——地区”三级管控体系,设立应急事务大臣,专事危机管理相关事宜。^[8]中国香港特区的应急管理体系由三部分组成,包括应急行动方针、应急管理机构、应急运作机制,并设立三级制应急系统,以便在紧急应变的救援、善后和复原三个主要阶段以不同形式运作。^[9]总体而言,世界主要发达经济体都建立在较为稳固的战略和应急物资保障体系之上,其经验对我国乃至深圳市战略和应急物资保障体系的建立和完善有积极的借鉴意义。

二、深圳战略和应急物资保障体系建设情况

一是起步管理阶段(1980—2000年)。深圳建市于20世纪70年代末,建市40余年,起步时间较晚。建市之初,党委政府机构架构不尽完善,在战略和应急物资保障体系建设方面处于初创阶段,管理内容和模式相对简单粗放,对战略物资、应急储备缺乏有效长远的监管及规划,应急响应机制也有较多疏漏。1993年深圳发生清水河爆炸案,突显了深圳市应急物资保障体系的缺陷,引发当地政府对完善应急物资保障体系的思考。经历了多次机构改革和调整,深圳市不断转变政府职能,理清物资储备领域管理的职责边界。^[10]

二是多头管理阶段(2000—2019年)。2009年,深圳启动大部制改革,深圳市政府工作部门由原来的46个减少为31个,共减少15个。^[11]深圳市物资储备进入多头管理阶段,发改委、经信委、

民政局、公安局、地震局等部门均依据各自职责,分别负责粮油、能源、救灾、消防、地震等各类物资的储备或监管。这一管理的优点是,发挥了各机构在本领域内的专业特长,但是各部门间缺乏统筹协调,仅依据过去的历史经验进行储备监管,未能从全局进行考虑,可能导致重复储备、各自为政的局面。2016底发生的光明滑坡事件、山竹台风等引发了深圳市委、市政府对这一体系的再审视和再完善。

三是统筹管理阶段(2019年至今)。2019年政府部门机构改革,整合公安局的消防、民政局的救灾、林业局的森林防火、规资局的地质灾害防治等有关职责,组建深圳市应急管理局。与此同时,原经信委粮食和物资储备管理职能和民政局救灾物资储备管理职能划转至发改委,负责粮食等重要储备物资和救灾物资的收储、轮换、日常管理,强化对国民经济的指导动员,为加强大物资储备的统筹管理奠定基础。按照深圳市委、市政府部署,发改委作为战略和应急物资管理的统筹部门,负责协调全市物资储备各行政管理部门,从全市层面加强对物资储备领域加强引领和研究,通过出台国民经济和社会发展相关规划,指引物资储备工作。至此,深圳市进入大物资储备统筹管理阶段。^[12]

目前,深圳市战略和应急物资保障体系建设已初具成效,构建起涵盖食物、能源资源、自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全应急事件的战略和应急物资保障体系。粮食、能源、日用品、常用药四大类基本生活物资满足国家和省级储备标准。其中,粮食储备量可满足深圳当前常住人口8个月生活所需,食盐储备高于国家和省相关要求。此外,深圳的应急救援物资品类相对齐全,已建立起分区域、分部门的应急救援物资储备。同时也积累了众多制造型工业企业,在新冠肺炎疫情暴发后,深圳工业企业的快速转产、上量,为全市乃至全国全球提供了充裕的公共卫生事件应急物资。

三、深圳战略和应急物资保障体系面临的形势和存在的问题

(一) 面临的形势

一是全球疫情冲击下世界经济形势面临更多

不确定性。2020年新冠肺炎在全球肆虐,引发世界经济衰退。国际政治中大国博弈色彩浓郁,传统安全与非传统安全威胁双双上升,引发世界经济、科技、文化、安全、政治等格局的深刻变革。全球形势总体呈现多极化趋势更加明显、竞争性态势更加显著、安全化倾向更加突出、集团化现象更加鲜明等特征。经济衰退势必引发全球产业链供应链断裂,产业链供应链面临重大稳定性风险。^[13]疫情影响下国际经济形势面临更多不确定性,深圳作为改革开放的窗口,深度参与经济全球化运行,全球形势的不确定性势必传导至深圳,影响深圳经济社会平稳运行。这就更需要我们做好战略和应急物资保障体系建设,提升防范化解重大风险的物质基础。

二是构筑粮食等战略应急物资保障体系在当前尤为重要。国际粮食供应及国际粮价对中国有较大影响,深圳作为国内巨大的粮食消费市场,粮情动荡势必传导至深圳。吃饭问题是关系国计民生的基础问题,粮食是战略应急物资中极其重要的品类,保障好粮食安全、构筑好粮食等战略应急物资保障体系,把国人的饭碗牢牢端在自己手上,愈加凸显重要性。

三是新发展格局势必要求更高水平建设战略和应急物资保障体系。党的十九届五中全会提出,要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。构建新发展格局的关键在于高效畅通经济循环,保障产业链供应链稳定。深圳深度参与国内国际双循环,又是粤港澳大湾区核心引擎城市,肩负着建设中国特色社会主义先行示范区、创建社会主义现代化强国的城市范例的使命,提升应对风险、保障城市平稳安全运行的能力是题中之义,统筹安全与发展的任务十分艰巨。这也对深圳构建战略和应急物资保障体系提出更高标准、更高要求。深圳必须夯实物资储备“基本盘”,巩固韧性安全城市“生命线”。

四是频繁发生的极端灾害对保障体系建设提出现实需要。近年来,极端天气、各类自然灾害频发。城市物资保障综合水平将面临更多极端情况的考验,需要深圳做好物资储备和保障工作,努力应对极端天气、事件带来的挑战。

(二) 存在的问题

虽然深圳已建立了一定的储备基础,战略和应急物资保障体系建设初具成效,但作为中国特色社会主义先行示范区和粤港澳大湾区引擎城市,对标国内外先进城市,深圳的物资保障体系在储备规划、协同管理、基础设施布局、多元化储备格局方面,仍存在薄弱环节。

1. 储备研究及规划有待加强。目前深圳市战略和应急物资储备的品种、规模、标准、质量等缺乏有效的统筹规划和科学研究,各储备主体仅凭历史经验对不同类型的物资进行储备,需要从全市的宏观角度对“储什么、怎么储、储多少”这几个问题进行科学论证和统筹规划。此外,物资储备领域的研究不应只聚焦于统筹规划,更应强化对风险的监测预警。针对不同阶段、不同情境下事态的预测和研判,加强物资储备的重点与存储策略研究,积极推动宏观经济社会发展与物资储备关联的研究工作。

2. 协同管理效率有待提高。战略和应急物资涉及多品种、多部门、多环节,是个大储备的概念,需要建立起统一高效的协同运作机制,提高统筹工作的效率。多品种、多部门是指战略和应急物资涉及水油电气粮食以及应急物资等几十个品类,由不同部门进行储备或监管。多环节是指物资储备涉及生产、收储、管理、轮换、调用多环节,需对此进行全链条全流程管理,形成无缝衔接。目前深圳市各部门对大物资储备的协同管理效率有待提高。由于某些管理部门之间存在部分职能交叉重叠,权责有待厘清的状况;跨部门间信息共享不足,审批手续较为复杂,进而影响整体储备管理效能的提升。因此,亟需建立统一高效的管理体系,提高部门协同效率,形成工作合力,确保物资在关键时候能“调得出、用得上”。

3. 仓储布局和物流网络体系有待加强。深圳作为超大型城市,人口总量高、密度大、发展空间不足。受限于土地资源不足,仓储基础设施用地较难满足现有需求,难以为加强市内储备提供强有力的载体支撑。基于市内土地紧缺,一大部分储备物资只能迁储至市外甚至省外,导致物资储备布局不尽合理。例如,部分政府储备粮储存

在不属于深圳管辖范围的市外,外来通道电力在全市电力供应的比重也占据一大部分。在交通受阻或全国大面积受影响的情况下,过高的市外储备不利于本市物资的调配。此外,多元化物流运输体系尚未完全建立,也制约配送效率的进一步提升。

4. 多元化储备格局尚未形成。构建储备物资体系是一项涉及全社会的浩大工程。从储备主体来看,物资储备除了政府储备,还包含企业储备、家庭储备、社会公益储备。^[14]一个完善的储备体系应该是各方储备的有机结合,各方储备互为补充与支撑。从储备形式来看,不仅包含实物储备,也包含产能储备,适量的产能储备作为后备补充,可以有效增加储备韧性。^[15]目前深圳现有的物资储备大多数是通过政府进行计划式储备,企业等社会组织的商业代储数量不多或流于形式,居民家庭储备意识较为薄弱。国家商务部鼓励家庭储备必需生活用品,说明家庭储备是一个必然趋势,全民对家庭储备的重视需进一步提高。此外,深圳的储备方式多为实物储备,产能储备、原材料储备较为薄弱,这与深圳生产制造型企业较少、加工转化能力不高有关。

四、完善战略和应急物资保障体系的建议

(一) 加强顶层规划和设计,明确全市大物资储备的各类标准

研究出台物资储备领域的纲领性文件。以新时代国家总体安全发展观为导向,把握新形势下物资储备新需求,立足实际谋划全市层面的战略和应急物资储备规划,加强全市物资储备工作的统筹管理,提出未来3-5年的储备设想及远景目标,构建与社会主义现代化强国的城市范例相匹配的、具有深圳特色的大物资储备体系。

优化战略和应急物资储备品种、结构和布局。战略和应急物资储备品种主要取决于一地区的资源禀赋、市场供求状况、社会经济发展状况以及现实工作需要。因此,要在科学研判本市市情的基础上,进一步优化物资储备品种、结构和布局,明确物资储备标准和数量,构建市、区、街道、社区四级规模适度、结构合理、管理规范、管理规范的物资储备体系。

加强对物资储备领域的宏观研判。根据近几年国内外的形势,加强对不同阶段、不同情境下事态的研判,尤其要加强风险预警的事前研究,在明确现实储备需求的基础上,挖掘未来发展的潜在需求。聚焦新型风险关键领域所紧缺物资的研究,把握战略和应急物资储备发展的重点难点,针对深圳市储备的短板弱项,研究制定相应的储备策略,不断完善相关领域的法规政策,进一步提高应急响应能力和防范化解风险能力。

(二) 建立协同高效的物资储备保障机制

建立统一高效的领导指挥机构。按照“统分结合、分级负责、条块结合”的要求,设立拥有较高权力与权威的跨部门、跨层级、跨区域的指挥决策机构,对战略和应急物资保障领域工作作出统一指挥和部署,整合各方资源,实现高效协同的指挥调度,提高全市战略和应急物资保障体系的整体运作效率。

加强部门统筹协调与信息共享。针对相关部门存在职能交叉重叠、权责有待理清的状况,进一步梳理各部门、各层级的职责界限,理顺应急、消防、医疗、交通、水务、电力、燃气等部门之间的关系,优化提升管理效率。建立健全统一的信息化管理平台,打破部门之间的信息壁垒,推进大数据等信息技术应用,实现全市战略和应急物资储备信息共享和业务协同。

建设辐射湾区的物资协同保障机制。深圳作为粤港澳大湾区的核心引擎城市,其视野不能仅局限于一域,应提高政治站位,建立健全辐射整个湾区的物资协同保障机制,促进不同地区之间的物资流动和调拨,强化应急处置能力共建、应急资源与应急救援力量共享。

(三) 优化储备布局与应急网络,加大基础设施投入

加大储备基础设施投入。针对深圳物资储备布局异地比例较高、风险较大的情况,将关键物资以及紧缺物资转移至市内储备。同时,提高本市土地资源利用率,多措并举加大物资储备基础设施投入,逐渐提高市内物资储备比例,形成以市内储备为主,以市外储备为辅的储备格局。

提高基础设施信息化水平。提高企业和仓库

的信息化水平,推进互联网、大数据、人工智能等信息技术应用,提升仓储作业自动化和智能化水平,促进储备管理业务规范化和数据标准化,优化数据采集、处理、传输等信息化应用场景,打造智慧储备平台,实现物资储备动态监管。

完善应急物流网络。加快构建综合、立体、现代的应急物流网络,合理布局交通运输枢纽,充分发挥机场、港口、铁路、公路的比较优势,促进不同运输方式的相互衔接、互联互通,提升应急运输网络的通达能力。加强深圳应急状态下储备物资的紧急运输和通达能力,形成覆盖全市、深入社区的全方位物流网络。

(四) 多元化储备主体与储备方式

建立政府——企业——家庭——社会公益组织四位一体的储备体系。目前深圳市储备以政府储备为主,以市场储备为辅,强化政府储备托底作用的同时,加强统筹社会储备资源,推动建立政府主导、社会共建、多元互补的物资储备新格局。针对一些市场化程度高的物资,可引入市场机制,采取政府引导,市场化运作方式,实现仓储于企,藏储于民。多举措加强物资保障科普宣教工作,增强居民储备意识,向居民颁布家庭基本储备物资清单,鼓励市民进行基本生活物资储备,提高关键时刻自助、互助能力。

重视产能和生产原材料储备。综合考虑物资的实物储备规模及产品属性、生产周期等因素,科学确定储备方式。实物储备以政府储备为主、以市场储备为辅,产能和原材料储备以企业储备为主。实物储备主要面向生产周期长、制作工艺复杂、市场需求稳定的应急物资,产能储备主要面向急需程度低、生产周期短、能迅速投产或转产、需求量大且易损易耗或保质期短等特点的应急物资。

参考文献:

- [1] 唐珏岚. “大储备”——国家战略物资储备体系的重构[J]. 治理研究, 2021, (1): 109-116.
- [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)[M]. 北京: 长城出版社, 2003: 17-18.

[3] 李红. 美日石油战略储备模式的特点及借鉴意义[J]. 经济理论研究, 2009, (4): 91-93.

[4] 国家发展改革委经济运行调节局应急处. 美国应急物资保障体系新变化[J]. 中国经贸导刊, 2013, (6): 25-27.

[5] 卞学光. 日本石油战略的六大特点[J]. 当代世界, 2003, (12): 16-18.

[6] 姚国章. 日本突发公共事件应急管理体系解析[J]. 电子政务, 2007, (7): 58-67.

[7] 姚延婷. 中美日应急救灾体系比较研究及启示[J]. 山东社会科学, 2014, (8): 128-136.

[8] 李雪峰. 英国应急管理的特征与启示[J]. 行政管理改革, 2010, (3): 54-59.

[9] 闵洲民. 香港应急管理体系值得借鉴[J]. 沪港经济, 2017, (4): 58-60.

[10] 李明博. 从深圳行政机构改革看地方政府机构创新[J]. 中国经贸导刊, 2010, (15): 82.

[11] 方映灵. 深圳在改革开放中的体制创新: 贡献与经验[J]. 特区实践与理论, 2019, (4): 87-91.

[12] 深圳百科全书[M]. 深圳: 海天出版社, 2010.

[13] 广东省社会科学界联合会中国深圳综合开发研究院联合课题组. 从新冠肺炎疫情防控看我国超大城市治理现代化的“三个能力”建设: 深圳的视角[J]. 新经济, 2020, (11): 23-30.

[14] 张永领. 我国应急物资储备体系完善研究[J]. 管理学刊, 2020, 23(6): 54-57.

[15] 陈婕. 我国应急物资储备管理体制改革的法律保障问题研究——以总体国家安全观为指引[J]. 行政管理改革, 2021, (6): 68-74.

作者: 高雯星, 深圳市救灾物资储备中心助理研究员

责任编辑: 周修琦