前沿探索

当前和今后一个时期，要从建立储备安全三条保障线、加强中央储备粮基础设施建设等入手，真正把保百姓饭碗的储备粮管住、管好

把保百姓饭碗的储备粮管好

赵双连 吕 军

“洪范八政，食为政首”。中央历来高度重视我国粮食安全问题。习近平总书记就粮食安全发表一系列重要讲话，提出了一系列新理念、新论断、新举措，特别是明确提出要构建新形势下的国家粮食安全战略，强调要从治国安邦的高度认识粮食安全的极端重要性，把确保国家粮食安全放在经济工作的首位。这些重要论述和战略要求，在粮食生产实现“十连增”的背景下，具有很强的现实针对性和深远的指导意义。通过学习总书记讲话，我们就如何发挥储备粮在服务新的国家粮食安全战略中的作用，形成了以下几点思考。

建立储备安全三条保障线

我国粮食生产受资源环境的约束增强，增产潜力有限，消费需求仍将刚性增长，市场化改革后粮价波动可能更大、更频繁，供求将长期处于紧平衡状态。我国地域广阔，人口众多，粮食供求的年度不平衡、区域不平衡的特点比较明显，适当多储一些、安全系数提高一些很有必要。为此，应当按照“以中央储备为主、调动地方储备积极性，以谷物为主、兼顾油脂油料，以国产粮为主、适度进口”的原则，逐步建立我国“粮油储备安全三条保障线”。第一是储备总量保障线，即储备总量达到年消费量的20%左右，略高于国际公认的18%的库存消费比安全线水平。其中，中央储备占60%、地方储备占40%，体现以中央储备为主的原则。第二是谷物储备保障线，即小麦、稻谷、玉米三大谷物品种的储备库存占到储备库存的80%以上，体现储备以谷物为主的原则。并且小麦和稻谷两大口粮品种要占大头，落实口粮绝对安全的要求。在中央储备谷物规模中，80%装国产粮，并通过国内市场轮换，体现以国产粮为主原则，其余适度利用国际市场粮源，拓宽国内粮食供应渠道。第三是油脂油料储备保障线，考虑油脂油料对外依存度高，价格波动频繁，市场被跨国粮商控制，库存消费比设定应略高于谷物，应达到25%，其中，一部分以油脂油料形态储存，即储备大豆；另一部分以食用油形态储存。同时，将中央储备油脂油料加工能力提高到全社会加工能力的10%，约每年800万吨左右。

切实保护农民利益

“丰则贵籴，歉则贱粜”是储备粮运作的重要原则之一，按照国家制定的保护性价格敞开收购，是保护农民利益、防止出现大规模“卖粮难”问题的重要手段。2005年以来，中央储备粮连续执行国家下达的最低收购价政策和国家临时收储政策，年均收购量超过5000万吨，有力托住了市场价格，稳定了农民利益，受到广大农民欢迎。但近两年，由于连续执行政策性收购，仓容不足矛盾较为突出，并出现大量露天储存现象，给储粮安全带来极大隐患。预计今年政策性收购量将与去年持平，南方产区可用仓容极为有限，且分布不均衡，仍然存在较大的收购仓容缺口。从国内粮价走势和国际粮食供求趋势看，未来几年继续启动政策性收购的可能性仍然较大，仓容不足的矛盾长期存在，因此必须多措并举、腾仓清库。可以采取的措施包括：通过部分储备稻谷和小麦串换，既可以为当前矛盾较为突出的稻谷产区腾出仓容，又不影响口粮储备规模；加大政策性粮油库存竞价销售力度，特别是尽快销售已经接近储存期限、安全储存难度加大的库存粮油；启动对粮食深加工企业的补贴，按照目前入关补贴的标准，就地补贴深加工企业，就地加工消化，这样不仅较储存在粮库里节省财政成本，而且有利于调动深加工企业的积极性、有效释放需求，并可腾出仓容；继续实行政策性粮食的跨省移库，特别是尽快启动东北地区的跨省移库；继续加大建仓力度，并给予政策和资金支持，以加快建设进度。

建立储备风险调节机制

由于近些年连续启动政策性收购，市场粮价出现三个倒挂，即原粮和成品粮倒挂、产区和销区倒挂、国内和国际倒挂。由此带来3个问题，一是市场低迷，购销不畅，粮食下游产业开工不足、亏损加大；二是储备粮轮换亏损，特别是稻谷轮换亏损十分严重；三是国家财政补贴大幅增加。这些问题已影响到储备正常运行，应当建立储备的风险调节机制。主要考虑是，将近些年政策性粮油拍卖形成的财政盈余作为风险保障基金，取之于储备、用之于储备。同时，明确启动风险保障范围，当出现以下情况时，允许动用储备风险基金。包括：粮价由于政策性原因出现新陈价差过大，导致现有轮换财政包干政策难以兜住，出现轮换亏损；国家大规模动用储备，导致储备规模减少并影响企业正常运转和稳定等。建立费用补贴调节机制，综合考虑储备投入、人工成本、粮价变化情况以及经济社会发展等因素，按照正向激励的原则，建立费用补贴标准动态调整机制，根据实际情况及时调整。

加强中央储备粮基础设施建设

中央储备粮基础设施建设要实现“储得下、调得动、管得好”，相应需要加强仓储体系建设、粮食物流体系建设和智能化粮库建设。

根据储备三条保障线的思路，根据未来粮食消费量增长情况，逐步增加中央储备粮规模。同时，结合储备增加的品种、结构、布局，建设与之相匹配的仓容，基本实现中央储备粮在直属库内自储。

分三步走建设北粮南运通道。第一步健全东北粮食物流收纳发运体系；第二步健全长三角、珠三角等地区中转接卸体系，填补重要物流中转节点空白。第三步健全重点产销区物流体系。通过三步走，贯通北粮南运的物流通道，解决我国粮食生产和消费区域错位分布的问题，力争到2018年实现年粮食中转量1000万吨，粮食跨省购销量达800万吨。

实施智能化粮库建设规划，运用信息化手段对储备库的人财物和粮食购销调存进行全方位监控。先行完成与确保粮食数量真实、质量良好直接相关的子系统建设，重点改造粮情远程监测系统、数量在线监测系统、智能出入库监管系统、智能通风系统、智能气调系统等5个智能化系统，争取3年时间内覆盖所有中央储备粮承储库点，真正把保百姓饭碗的储备粮管住、管好。

目前国有粮食仓储、物流等资源比较分散。为利用好社会资源，应加大资产整合，提高中央储备粮基础设施完善的效率和效益。

完善目标价格补贴改革过渡政策

完善农产品价格形成机制，由政策性收购逐步向目标价格补贴过渡是一项重要改革，目的是减少市场干预、激发市场活力，进一步发挥价格的决定作用。今年国家将先行启动大豆、棉花的目标价格补贴改革试点，并为今后在其他粮食品种上实行改革积累经验。为促进这项改革顺利进行，建议对现行收储政策加以完善。

对继续实行的政策性收购，全面实行由收储企业向农发行分贷分还，实行“谁收储、谁贷款、谁负责”，充分调动社会多元主体参与收购的积极性，发挥社会资源作用。同时，进一步细化中储粮、粮食行政部门和农发行三方职责，理顺权责，发挥监管合力。

在全面实现目标价格制度的过渡期，适当放缓政策性收购价格涨幅，发挥市场作用，减少政策性收购，缓解收储压力。同时加大对农民的直接补贴，稳定农民收益。2008年以来，政策性收购价格年均涨幅在每斤0.1元左右，建议未来适当控制收购价格涨幅，为目标价格改革留出空间。同时，将少涨的部分通过直补渠道直接补贴给农民，保障农民利益。

未来实行目标价格制度改革、取消最低收购价之后，为防止特殊市场情况下出现农民“卖粮难”问题，可以保留临时收储政策，特殊情况下启动临时收储，以稳定市场和农民预期。

探索储备粮“走出去”战略

近些年，中央储备粮圆满完成了进口粮油转储、进口大豆和食用油轮换等任务，积累了一定的国际市场运作经验，锻炼了队伍。预计2020年谷物进口量将达到3000万吨左右。为防止进口粮直接进入国内市场形成冲击，应当发挥储备“蓄水池”作用，将一部分进口粮先进入国家储备，再根据国内市场情况择机投放。将部分中央储备与进出口运作联系起来，即一半的进口谷物转作储备，结合国际市场进行轮换，通过中央储备粮垂直体系直接操作，以发挥储备保障国内供求，稳定进口预期的职能。

中央储备粮“走出去”可以分两步：第一步探索完善储备轮换与进口相结合的运作机制，为国内粮食平衡掌握国际粮源。比如，对进口储备实行轮换计划备案制，以灵活应对市场变化、提高轮换执行效率。第二步，从目前国内市场控制力分析，国际资本占有我国100%的国际粮油采购一手渠道、35%左右的大豆压榨能力，以及45%以上的小包装油市场。我国应借鉴一些国家实施“走出去”战略的经验，可考虑在适合的粮食主要出口国通过租赁、合资、独资等方式建立收储基地，重点掌握港口、码头、中转仓等关键物流资源，从源头提高国际粮源掌控能力。中央储备粮应与国际和国内大型粮油企业合作，共同承担起控制粮源的战略责任。

（作者分别系中储粮总公司董事长、总经理）

理论在线

发展新型城市群 重在因地制宜

林博亮 林爵权

现代区域经济的发展，考验的已不仅是一两个城市的经济实力，而是城市群的综合竞争力。城市群是一个国家工业化和城镇化过程中产业发展和人口迁移的主要空间载体，是承载区域乃至整个国家经济社会发展的重要地区。《国家新型城镇化规划》提出，以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展。《规划》的这一论述，不仅完全符合全球化背景下的城镇化一般规律，而且符合我国资源环境承载能力的基本特征。

具体而言，《规划》对新型城市群的一个要求是，形成经济充满活力、生活品质优良、生态环境优美的新型城市群。这意味着新型城市群至少要满足3方面的要求：一是发挥中心城市辐射带动能力，成为引领区域经济发展的增长极；二是完善基础设施网络，保证城市体系功能完备；三是强调城市分工合作、布局合理，推动国土空间均衡开发。目前，我国城市群普遍存在重形态建设、轻实质发展的问题，多数城市群其实只是在空间分布上相对集中的“一群城市”。今后，应按照新型城镇化的要求，以人为本、因地制宜提升城市群质量，切实把城市群建设成为我国在全球化网络中具有竞争力的核心节点区域，努力发挥城市群在推进我国健康城市化过程中的重要作用。

大力发展新型城市群，需要统筹兼顾。近年来，一些地方政府忙于招商引资，产业布局上一味贪大求全，产业同构明显，交通、电信、工业园区等基础设施存在重复建设现象，资源浪费严重，影响了城市群的健康发展。在建设新型城市群的过程中，为了破解这一难题，需要在统筹兼顾上下功夫，维护区域间的有序竞争。比如，完善监管机制，因地制宜调整考评指标；结合主体功能区规划，提倡区域差异化发展思路，引导各地在有序竞争中共同提高。特别是中西部地区要树立国际化发展观念，依托陆桥通道上的城市群和节点城市，构建丝绸之路经济带，推动形成与中亚乃至整个欧亚大陆的区域大合作。

大力发展新型城市群，需齐心协力，加强区域合作。新型城市群的重点是城市群一体化发展，这需要城市群各成员、各城市群之间齐心协力，共建美好家园。在这一过程中，加强区域合作是题中应有之义。加强区域合作，并不是否定区域发展差异化，而是通过推动要素互补，在长期博弈间，实现各区域间共同利益的最大化。城市群成员之间、城市群与城市群之间，应加强互联互通，积极开展区际联席，达成合作共识；在交通、电网和信息平台等基础设施方面大力推进共建共享，在招商引资、资源开发等方面树立利益共享、成本共担的理念，在社会保障等公共服务方面贯彻平等互利原则，积极开展区域合作。

大力发展新型城市群，还需解放思想，创新协调机制。要打造新型城市群，需要大力发展制度创新，释放改革红利，尤其是创新协调机制与区域合作模式，加强城市群规划与城镇体系规划、土地利用规划、生态环境规划等的衔接，破除行政壁垒和垄断，促进区域环境联防联控联治，完善区域间成本共担、利益共享的互利合作，实现资源的高效配置和开放共享，推动新型城市群建设。比如，探索建立城市群管理协调模式；完善跨区域城市的发展协调机制，主要针对跨区域产业分工、基础设施、环境治理等领域，统筹协调各地城市群之间的合作分工，在资源共享中实现合作共赢；创新城市群要素市场管理机制，积极合作打造跨区域要素交易平台，注重对技术等要素交易的支持、引导与保障，维护交易对象权益，等等。

学术经纬

推动我国产业向全球价值链高端跃升

高 璇

> 要坚持科技面向经济社会发展的导向，围绕产业链部署创新链，围绕创新链完善资金链，推动我国产业向全球价值链高端跃升

产业发展是国家经济社会发展的重要依托。党的十八大明确提出，着力增强创新驱动发展新动力，着力构建现代产业发展新体系。中央进一步明确指出要“围绕产业链部署创新链，围绕创新链完善资金链”，这为我国产业发展指明了方向和道路，当前和今后一个时期，要以创新链建设推动我国产业发展，推动我国产业向全球价值链高端跃升。

创新链是一项系统工程，它不仅是挖掘知识创新能力、提升创新孵化能力、加快科技创新转化的动态过程，也是推进与产业深度融合、加快产业转型升级、提升产业竞争力的关键环节。

近年来，随着政府引导和政策优惠的双激励，我国产业发展能力得到了全面提升，主要表现在：一是战略性新兴产业保持高位增长。伴随着新科技革命的到来，我国电子信息、新能源、新技术、新材料等战略性新兴产业规模不断扩张，集聚效益不断显现、产业竞争力不断提升，逐渐成为引领我国经济增长的重要力量。二是传统优势产业活力有效激发。随着科技创新的广泛应用，我国传统优势产业改造升级步伐加快，有色、化工、装备制造、纺织等传统产业得到全面提升，重新焕发出生机活力，在工业生产总值中仍占有较高比重。

在看到我国产业蓬勃发展的同时，我们也应清醒地认识到，在新的发展阶段和新的发展形势下，我国产业发展正处在转型升级的关键阶段，还存在着不优、不强、不大等问题，以创新链建设推动产业发展还有很长的路要走。一是创新链核心环节发展较弱，重要产业对外依存度过高。二是创新服务体系缺失，尚未建立完备的科技服务体系，一定程度上制约了创新链效用的发挥。三是创新链支撑作用难以发挥。长期以来，由于科技创新“孤岛现象”持续存在，我国技术创新与产业发展存在结合性障碍，产学研协同发展缺乏深度，严重影响了科技孵化能力的提升和科技成果的转化，阻碍了创新链支撑作用的发挥。

面对我国产业发展现实和创新链建设现状，如何以创新链建设提升产业核心竞争力？具体而言，应着力做好以下四个方面的工作：

一是围绕产业链部署创新链，突破一批核心、关键和共性技术。科技创新是一项系统工程，要以创新链为基础，产业链为支撑，紧紧围绕产业链部署创新链，消除科技创新中的“孤岛现象”，提升产业核心竞争力。一方面，围绕战略性新兴产业集聚科技资源，对战略性新兴产业上下游的核心、关键以及共性技术进行攻关，通过创新链驱动，突破一批关键技术，使战略性新兴产业实现跨越式发展。另一方面，围绕传统优势产业链部署创新链条。以创新链为引导，增强传统优势产业的自主创新能力，推动拥有核心技术和关键技术的传统企业集聚优势资源加速发展，从而带动整个传统优势产业转型升级。

二是强化平台载体建设，保证创新资源链式发展。加强平台载体建设，是保证创新资源实现链式发展、创新要素集聚、创新人才汇聚、创新成果转化的重要保障。在这一过程中，要加强企业研发平台载体建设，通过产业链部署创新链，引导创新资源向产业链上下游企业集聚，推动企业研发机构链式发展。不断完善科技成果转化平台建设，要以产业链为基础，深入产学研合作，实现科技成果有效转换；要加快科技成果信息服务平台建设，将平台建设与经济发展、产业转型升级等有效结合起来，加速科技成果转化。进一步完善人才载体建设，以产业链建立创新链为重点，积极引进战略性新兴产业以及传统优势产业高层次技术人才，进一步优化产业技术人才结构，保障科技创新资源在产业转型升级方面发挥积极作用。

三是构建科技服务支撑体系，发挥创新链整体功能。健全的科技服务支撑体系，有利于创新链条整体功能的实现，因此，要大力推动科技服务业的发展，构建完备的科技服务支撑体系。比如，以产业链部署创新链建设为出发点，积极推进研发设计服务、知识产权服务、科技成果检测、中介咨询等科技服务机构和组织建设，形成研发到产业化的有效衔接，从而实现技术的扩散、转移和推广，使创新链的整体功能作用得到充分发挥；进一步完善技术服务体系、技术标准体系以及监管体系，为科技服务业有序发展、创新链条整体功能作用的发挥营造了公平健康的市场环境。

四是完善激励约束机制，确保创新链建设顺利推进。完善的激励约束机制是创新链建设的重要保障。要以创新链为基础，根据不同产业、不同环境、不同条件实施差异性的激励约束机制，以期最大限度发挥创新链的作用。对于传统优势产业，要以核心技术、关键技术以及共性技术的突破作为考核重点，从而激发企业增强自主创新的能力，带动整个产业良性发展。在战略性新兴产业考核上，要以科技成果转化、产学研合作为考核重点，从而调动科技支撑新兴产业发展的主动性。此外，还要不断完善投融资激励机制，建立以政府为主导、市场为主体、其他形式相结合的多元化投融资模式，为创新链建设提供资金支持。

（作者单位：河南省社会科学院经济研究所）

新书印象

探索绿色经济发展的创新成果

吴 锋

大力发展绿色经济已经成为世界性潮流，中国经济增长过程中资源与环境约束凸显，亟待实现经济向绿色转型。由中国铁道出版社出版、青年学者刘西明同志撰写的《绿色新政：理论与实践》一书，对绿色经济发展中政府政策的功能及其评价进行了研究，具有很强的理论和现实意义。该书被列为北京大学中国改革理论与实践研究中心丛书。

该书通过对现有绿色经济内涵的相关研究进行总结，并结合我国自身绿色经济发展的特征，从产业结构、技术和能源支撑、制度保障三大方面解析绿色经济的含义，从经济增长、资源节约和环境保护三大方面对绿色经济的含义进行了刻画。将政府政策细分为财政、金融、法律与制度3类，分别归纳出了不同类别政府政策促进经济增长、资源节约与环境保护的理论基础，提出了政策促进资源节约、环境保护的传导机制，剖析绿色经济中政府功能的作用机理。

该书还系统梳理了我国实施的、旨在促进绿色经济发展的政策体系，结合对绿色经济中政府功能的理论分析、数据的可获得性以及指标之间的关系等角度，研究和筛选了我国省级政府政策对绿色经济发展的影响渠道，并选择相应指标，将指标进行综合以衡量各省级政府对绿色经济的支持度，从经济增长、资源节约和环境保护3方面建立绿色经济发展水平的省级指标，将指标进行综合作为省级绿色经济发展水平的测度指标。基于2011年的数据，对31个省份的地方政府支持度、绿色经济发展水平分别进行排序比较研究，得出地方政府支持度与绿色经济发展水平呈显著正相关。该书提出的理论、对策建议，对各级政府推行绿色新政有重要参考价值。

本版编辑 欧阳优
实习编辑 陈亭竹