

# 完善政府猪肉储备调节机制 做好猪肉市场保供稳价工作预案

为贯彻落实党的十九届五中全会关于“保障粮、棉、油、糖、肉等重要农产品供给安全，提升收储调控能力”精神，进一步完善政府猪肉储备调节机制，促进生猪产业稳定发展和市场平稳运行，维护生产者和消费者利益，制定本预案。

## 一、重要意义

政府猪肉储备是重要民生商品储备体系的重要组成部分，是做好生猪和猪肉市场保供稳价工作的重要政策工具。近一段时期，“猪周期”叠加非洲猪瘟疫情和新冠肺炎疫情，生猪产业正常运行受到严重影响，政府猪肉储备在发挥保供稳价作用的同时，也暴露出储备体系不健全、储备规模弹性不足、储备吞吐机制不灵活、工作协同性不强等问题。为适应新形势新要求，迫切需要总结经验教训，加强政府猪肉储备调节工作，提升生猪和猪肉市场调控能力，合理引导市场主体积极应对市场风险和自然风险，保障生猪生产相对稳定、猪肉市场有效供给和价格总体平稳。

## 二、总体要求

### （一）主要目标。

构建分工明确、协调统一、灵活高效、运作规范的政府猪肉储备调节机制，合理平滑“猪周期”波动，有效调控市场异常影响，促

进生猪产业持续健康发展。

## （二）基本原则。

**坚持协同联动。**加强央地之间、部门之间、政企之间等协同联动，落实“菜篮子”市长负责制，强化组织保障，健全工作机制，提升执行效率，形成政策合力。

**坚持平急兼顾。**强化政府猪肉储备平时调节和应急调控功能，合理设置常规储备和临时储备规模，创新储备吞吐方式，平时灵活调节市场周期波动，急时快速有效满足应急调控需要。

**坚持精准高效。**科学选择监测预警指标，不断丰富完善逆周期调控手段，注重预调早调微调，提升储备调节能力，合理把握时机、节奏和力度，不断提升政策效能。

**坚持目标导向。**充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，统筹兼顾生产与消费、猪肉与替代品、当前与长远，围绕储备调节目标，不断优化机制设计和操作执行。

## 三、监测预警

完善生猪行业和猪肉市场监测预警机制，增强科学性和预见性，为发挥政府猪肉储备调节和市场引导作用提供基础支撑。

（一）监测分析。强化监测体系建设，完善多维度、智能化的监测分析系统，提升准确性和实效性。统筹考虑生猪产业关键环节及繁育周期，完善监测预警指标体系，重点跟踪分析猪粮比价、能繁母猪存栏量变化率、36个大中城市精瘦肉平均零售价格等指标变化。其中，国家层面，能繁母猪存栏量变化率采用农业农村部定点

监测的能繁母猪存栏量月度同比及环比变化率数据；猪粮比价采用国家发展改革委监测统计的每周生猪出场价格与全国主要批发市场二等玉米平均批发价格的比值，根据近年生产成本数据测算，对应生猪生产盈亏平衡点的猪粮比价约为7:1；36个大中城市精瘦肉（主要指前腿、后腿等部位去皮去骨去油脂的纯瘦肉）平均零售价格采用国家发展改革委监测的每日36个大中城市主要超市、集贸市场精瘦肉平均零售价格。研究编制生猪养殖成本收益指数，适时纳入监测预警指标体系。

（二）信息发布。建立生猪行业和猪肉市场信息统一发布平台，有关部门定期发布猪粮比价和能繁母猪、仔猪、生猪、白条肉、猪肉等量价信息，及时发布涉猪政策和疫情信息等，实现信息共享，引导市场主体自主调节生产经营决策，主动适应市场形势变化。

（三）预警机制。精准选择预警指标，合理设置预警值，细化完善预警程序。加强部门会商，确认预警级别和预警信息口径，及时发布预警信息，防止生产供应和价格大起大落。国家层面将猪粮比价、能繁母猪存栏量变化率、36个大中城市精瘦肉平均零售价格作为预警指标。预警区间划设如下。

**1.过度下跌情形预警分级。**重点引导养殖户平稳有序减栏，避免恐慌性集中出栏。当猪粮比价低于6:1时，由国家发展改革委发布三级预警；当猪粮比价连续3周处于5:1~6:1，或能繁母猪存栏量单月同比降幅达到5%，或能繁母猪存栏量连续3个月累计降幅在5%~10%时，发布二级预警；当猪粮比价低于5:1，或能

繁母猪存栏量单月同比降幅达到 10%，或能繁母猪存栏量连续 3 个月累计降幅超过 10%时，发布一级预警。

**2.过度上涨情形预警分级。**重点引导养殖户有序扩产，避免非理性过度补栏。当猪粮比价高于 9：1 时，由国家发展改革委发布三级预警；当猪粮比价连续 2 周处于 10：1~12：1，或 36 个大中城市精瘦肉零售价格当周平均价同比涨幅在 30%~40%之间时，发布二级预警；当猪粮比价高于 12：1，或 36 个大中城市精瘦肉零售价格当周平均价同比涨幅超过 40%时，发布一级预警。

对相关预警指标，综合考虑生猪养殖成本变化和盈亏平衡点进行动态调整。地方可以结合实际，在采用猪粮比价作为预警指标的同时，选择本地其他监测预警指标，并参照国家层面做法划设预警区间。

#### **四、储备调节**

保有一定数量政府猪肉常规储备，保持必要调节能力。根据不同预警情形，分国家和地方层面及时启动储备投放和临时储备收储等响应措施。

**（一）常规储备。**政府猪肉常规储备是为满足市场调控和应急投放需要，由中央和地方政府分别建立的常设储备。常规储备中可设置一定规模的应急储备，专项用于应对突发重大灾害等特殊情况。

**1.储备规模。**中央建立一定规模的常规储备（含应急储备）。地方常规储备分为省级和城市两级，其中城市常规储备按城区常住人

口 3 天消费量安排，城区常住人口 100 万以上的应适当增加规模；省级常规储备按不低于本省城市常规储备规模的 50% 安排，牛羊肉消费占比较高的少数民族地区可视情减少储备规模。

**2. 储备品类。**中央常规储备主要存储冻猪肉。地方常规储备可采用冻猪肉及活体存储等方式，其中冻猪肉存储占比不少于 50%，在发生重大动物疫情等特殊情形时要及时提高冻猪肉存储占比。中央常规储备管理按照《中央储备肉管理办法》等规定执行。各地要结合实际，加强本地区常规储备管理。

**（二）价格过度下跌情形下的储备响应。**当生猪大范围恐慌性出栏、生猪和猪肉价格大幅下跌时，实施临时储备收储，以有效“托市”。

**1. 启动条件。**国家层面，过度下跌三级预警发布时暂不启动临时储备收储；二级预警发布时视情启动；一级预警发布时，启动临时储备收储。地方启动临时储备收储条件参照国家层面做法执行。

**2. 启动层级。**采取全国和分区两级启动。（1）按照非洲猪瘟疫情分区防控机制划定的区域设置，区域内任一省份启动临时储备收储时，其他省份应同步启动收储。必要时，中央可督促有关地方启动收储。（2）国家层面发布过度下跌一级预警时，中央和地方全面启动收储。

**3. 收储规模。**中央临时储备规模由有关部门会商确定。按前述规定需启动临时储备收储的省份，按照有效“托市”的目标要求，确定本地省级和各城市收储规模，必要时进一步增加。

中央临时储备收储有关具体操作按照《中央储备肉管理办法》等规定执行。各地要结合实际，组织实施好本地区临时储备收储工作。

（三）价格过度上涨情形下的储备响应。当生猪及猪肉市场供应紧张、价格明显上涨时，投放政府猪肉储备，及时增加市场供应，稳定市场价格。

**1.启动条件。**中央冻猪肉储备投放启动条件分两种情形设置。

（1）在市场周期性波动情形下，过度上涨二级预警发布时启动储备投放；一级预警发布时加大投放力度。（2）出现重大动物疫情风险等特殊情形，提高价格涨幅容忍度，发布一级预警后，主要在重点时段集中组织投放。各省份可自行确定本地区储备投放启动条件（含预警指标及启动点），原则上不得高于中央储备投放启动条件。

**2.启动层级。**采取全国和分省两级启动。（1）当国家层面在市场周期性波动情形下发布过度上涨二级预警或在重大动物疫情风险等特殊情形下发布过度上涨一级预警时，中央和地方联动投放。

（2）各省份达到本地投放启动条件后，及时启动投放。

中央冻猪肉储备投放有关具体操作按照《中央储备肉管理办法》等规定执行。各地要结合实际，组织实施好本地区储备投放工作。

## **五、政策协同**

坚持问题导向、目标导向，切实加强生猪和猪肉供给保障能力建设，强化政府猪肉储备调节与其他政策措施协同联动，推进生猪

和猪肉市场保供稳价工作。

（一）落实地方主体责任。压实生猪稳产保供省负总责和“菜篮子”市长负责制，将猪肉储备调节工作作为“菜篮子”市长负责制考核的重要内容，定期组织绩效评估，不定期进行抽查、督导。

（二）提升生产自给能力。认真落实稳定生猪生产发展的政策措施，通过增加预算内投资、保障养殖用地、强化信贷和保险政策等方式引导市场主体合理安排生产，调优生产力布局 and 结构，推进全产业链高质量发展，增强市场抗风险能力，促进生猪和猪肉市场供求基本均衡，夯实保供稳价基础。

（三）健全冷链物流体系。完善冷链物流基础设施网络，建设城区冷藏配送中心，提高冷链物流服务效率和质量。优化储备库布局，在充分利用好现有中央直属库点的前提下，研究新建、合理布局一批中央直属库点，或确定可租用的社会库点，增强政府储备猪肉常规调节和应急调控能力。

（四）完善进口调节方式。完善国外猪肉及产品准入管理，创新管理方式方法，增加输华肉产品企业注册，拓宽多元进口渠道，增强国内供应保障调节能力。

（五）强化监督管理。加强饲料安全、生猪疫病防控及检疫工作；加强动物疫情监测，建立健全重大动物疫情预警机制；按照《国家突发重大动物疫情应急预案》要求及时处理疫情；加强屠宰环节病害猪（肉）无害化处理的监管。加强生猪和猪肉市场价格监督检查，依法严厉打击囤积居奇、哄抬价格等违法行为，维护正常市场

秩序。加强对猪肉市场流通环节食品安全监管。

## 六、组织保障

各级各有关部门要加强沟通协作，强化经费保障，确保政府猪肉储备调节机制运转良好。

（一）加强部门会商。发展改革部门牵头开展猪肉市场保供稳价工作，会同财政、农业农村、商务等部门定期或不定期召开部门会商，会商事项主要包括：分析生猪和猪肉市场价格形势，合理确定或调整政府猪肉常规储备规模，确定预警发布相关事宜，议定储备响应总体方案，研究特殊情况下的猪肉市场调控措施。重大事项及时请示国务院或地方同级人民政府。商务部门根据职责分工做好政府猪肉储备管理工作。国家发展改革委牵头做好本预案执行情况的跟踪评估，根据市场形势变化，及时提出修改完善的意见建议。商务部牵头修订《中央储备肉管理办法》。

（二）强化央地联动。国家发展改革委会同有关部门加强对政府猪肉储备调节工作的统筹指导和督导。按照非洲猪瘟疫情分区防控机制划定的区域设置，每个区域内各省份建立跨省沟通协商机制，共享监测数据，统筹衔接好预警指标、预警区域的设置，加强重大事项研究会商，达到收储启动条件时统一启动收储，促进生猪资源及市场合作。

（三）保障相关经费。中央猪肉储备相关支出，由中央财政负担。各地要参照中央做法，明确本地区政府猪肉储备相关经费保障。

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团要参照上述预案，

建立健全本地区猪肉储备调节机制，制定完善实施方案，细化监测预警、储备规模、储备模式、资金来源等具体安排，精准高效组织收储和投放工作，积极创新工作方式，提高工作效率效能，促进当地生猪及猪肉市场供需平衡和价格基本稳定。相关实施方案向国家发展改革委、财政部、农业农村部、商务部、市场监管总局报备。

《缓解生猪市场价格周期性波动调控预案》(国家发展改革委、财政部、农业部、商务部 2015 年第 24 号公告)同时废止。