

【农业经济】

重塑中国粮食安全观

毛学峰,孔祥智

(中国人民大学 农业与农村发展学院,北京 100872)

摘 要:从粮食供求来看,中国必须依赖国际市场来实现国内粮食安全;从国际视角看,国内外粮食市场紧密相连,如果全球的粮食不安全,中国粮食安全必然会受到严重威胁,故而中国的粮食安全问题必须置于全球视角下。作为崛起的大国,中国必须重塑自给自足的口粮观,利用市场化理念调动粮食主产区及其农民的积极性,以最低成本实现国内粮食安全。与此同时,中国有责任、有能力帮助欠发达国家(地区)提高粮食供给能力,建设持续、稳定、安全的全球农产品供给网络,为全球饥饿提供重要公共物品,坚持负责任大国的全球观。

关键词:粮食安全;粮食供求;可购买力;市场化

中图分类号:F326.11 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)01-0142-09

中国粮食安全进入一个新时代。2012 年口粮产量已经恢复到 1997 年 3.24 亿吨,2015 年高达 3.38 亿吨,而 2016 年中国粮食产量达到 6.16 亿吨^①。与此同时,中国粮食也出现了生产量、进口量、库存量“三量齐增”的怪现象。作为崛起的大国,一方面,伴随着经济快速增长、收入水平提高,人们自然会升级食物消费结构,在肉、蛋、奶、水产品等方面消费呈现较快增长,正在从“吃得饱”向“吃得好、吃得放心、吃得健康”转变,中国无疑需要依赖国际市场来实现国内食物基本均衡;另一方面,作为负责任大国,中国如何在实现国内粮食稳定的基础上扮演应有的大国角色,如何树立负责任的大国形象?回答上述问题无疑具有重要的政策价值。显然,传统追求高粮食自给率的粮食安全战略脱胎于计划经济时期,已经不足以解决中国目前的粮食安全问题。面对新的发展阶段和新的发展形势,粮食安全迫切需要树立新的观念,做出重大调整。在中国迅速崛起和粮食供给趋紧的大背景,重新审视中国粮食供求形势与外部环境,以期制定面向未来的粮食安全新战略提供决策参考。

一、重塑自给自足的口粮观

近些年中央一号文件亦重点强调粮食安全问题,先后提出“发展农业科技确保国家粮食安全”“确保国家粮食安全始终是发展现代农业的首要任务”“抓紧构建新形势下的国家粮食安全战略,把饭碗牢牢端在自己手上”等粮食安全战略。2014 年中央一号文件明确要求实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略,确保“谷物基本自给、口粮绝对安全”。2016 年中央一号文件明确指出,“到 2020 年,现代农业建设取得明显进展,粮

收稿日期:2018-03-13

基金项目:中国人民大学科学研究基金项目——中央高校基本科研业务费专项资金“中国农产品价格改革:基本逻辑与政策选择”(18XNI009)

作者简介:毛学峰,男,中国人民大学农业与农村发展学院副教授,博士;孔祥智,男,中国人民大学农业与农村发展学院二级教授,博士生导师。

① 这里粮食的概念是一个广义的国内粮食概念,包括小麦、稻米、玉米、大豆等,而口粮仅包括小麦和稻米。除特别说明外,本文数据均来源于历年《中国统计年鉴》。

食产能进一步巩固提升,国家粮食安全和重要农产品供给得到有效保障,农产品供给体系的质量和效率显著提高”。由此可见,中国调整粮食安全战略,将给世界一个更加清晰、更加稳定的预期^[1]。一方面,中国绝对不会放弃口粮高自给率的目标,将从战略角度配置更多的资源来实现国内口粮安全。尽最大努力稳定增产,保障国内粮食安全,本身就是对于全球粮食安全做出的巨大贡献。另一方面,饲料粮和植物油等其他产品需要国际市场来提供的,中国愿意和其他国家(地区)开展深度全方位的合作,给全球饲料粮和植物油的资源配置提供明确的信号,有利于全球市场稳定。

(一)“十二连增”中口粮增加有限

2004—2012 年间中国粮食产量年均增产超过 1500 万吨,2013 年粮食总产量首次突破 6 亿吨,2015 年粮食产量高达 6.21 亿吨,2016 年粮食产量 6.16 亿吨为实现中国经济社会快速平稳发展奠定了坚实基础。需要指出的是,粮食“十二连增”是所有粮食加总,且是与历史一个较低的水平(2003 年)相比。从统计资料来看,1997 年稻米和小麦产量加总达到 3.24 亿吨,之后呈现下降趋势,2003 年产量只有 2.47 亿吨,之后呈现恢复性增长,直至 2012 年才恢复到 1997 年的口粮产量水平。与 1997 年产量水平相比,2015 年小麦、稻米和玉米分别增加了 3.74%、5.59%、115.30%。由此可见,粮食增产主要来源于玉米增产。由于口粮消费惯性,而且食物结构往往呈现渐近式调整,所以,不可能期望居民口粮会在未来短时间内出现大幅度减少,口粮安全仍然需要给予足够关注。另外,如农业部部长韩长赋所言,农业靠天吃饭还没有发生根本改变^[2]。1990—2010 年间的受灾面积占农作物总播种面积平均在 31%左右,成灾面积占受灾面积的比重基本维持在 53%左右,2009 年之后成灾面积占受灾面积基本维持在 40%左右。如广大媒体所言,政策和科技促进了粮食增收,天气也帮了不少忙,这也暗示了粮食“十二连增”的基础薄弱。

(二)为取得粮食安全形势付出惨重代价

尽管中国取得了粮食安全相对较好的形势,但也为此付出了惨重的代价。一方面,我们为追求大范围扩大种植和提高单产付出了生态代价。华北平原地区过量抽取地下灌溉水已成为世界上最大的“漏斗区”;化肥使用有效利用率相对较低,追求单产过度使用化肥和农药,使自然环境受到污染,农业土地出现板结现象,重金属残留,严重危害了乡村自然生态环境。近几年中重度污染耕地已达到 333 万公顷,耕地污染超标率为 19.4%,超标面积达 2333 万公顷^[3]。另一方面,增加了国家财政负担。从 2015 年中央对地方的农业转移支付情况来看,农业支持保护补贴资金 1434.91 亿元,粮食风险基金 179.81 亿元,目标价格补贴 356.84 亿元,产粮大县奖励资金 370.73 亿元,农业综合开发补助资金 365 亿元^[4]。另外,粮食库存居高不下,2016 年玉米库存更高达 2.6 亿吨。仅按照每吨 80 元/年的保管费用,2.6 亿吨玉米每年的保管费用就超过了 200 亿元,考虑到小麦和稻米的库存成本,以及为消化玉米库存而给玉米深加工企业提供 100~300 元/吨不等的补贴,这些费用最终由中央财政买单,无疑是一笔沉重的财政负担。

(三)现在和未来肉类和植物油的消费均需依靠国际市场

尽管国内粮食实现了“十二连增”,但是中国仍然大量进口粮食。根据海关统计资料,2016 年中国进口谷物类农产品达到了 2199.7 万吨(2015 年为 3271.5 万吨),小麦、大米和玉米这三种主要粮食进口量突破 1000 万吨。玉米受进口关税配额管理,进口受限,但玉米的替代品(高粱、大麦、木薯)、副产品(DDGS)、产品的替代品(木薯淀粉)不在配额管理范围之列,导致这些产品大量进口,直接替代了国产玉米的市场需求。2016 年玉米和玉米的相关产品进口超过 2700 万吨(表 1),食用油籽进口 8952.9 万吨,其中大豆进口更是高达 8391.33 万吨。除此之外,中国还进口了 688.4 万吨食用植物油(含棕榈油),进口食糖 484.6 万吨。作为一个人多地少的发展中大国,如果仅局限于国内耕地和水资源,已经难以满足居民食物消费和经济社会发

展对粮食不断增长的需求。以 2014 年为例,中国进口大宗农产品等价于进口 10.97 亿亩耕地,这相当于国内农作物播种面积的 44.2%,其中,大豆和食用植物油等价于超过国内农作物播种面积的 40%。另外,近年来在大豆、棉花、植物油进口继续保持高位,食糖、乳制品净进口大幅增 加的同时,主要粮食作物全部转为净进口。净进口产品范围已由大麦、大豆、植物油等部分产品 扩大到粮棉油糖等所有大宗农产品。与此同时中国已经开始进口大量肉类(表 2),以料肉比 3.5:1 粗略看,肉类进口等价于超过 1000 万吨饲料粮。

表 1 2011—2016 年中国大豆、玉米及其替代品、副产品进口量/万吨

年份	大豆	玉米	玉米替代品和副产品					小计
			高粱	大麦	DDGS	木薯	木薯淀粉	
2011	5249.6	175.3	—	177.6	168.6	86.8	487.6	920.6
2012	5838.3	520.7	8.7	252.8	238.2	103.6	696.1	1299.4
2013	6337.9	326.5	107.8	233.5	400.2	142.1	723.6	1607.2
2014	7140.2	259.8	577.6	541.3	541.3	190.6	856.4	2707.2
2015	8169.0	472.9	1070.0	1073.2	682.1	182.0	919.9	3927.2
2016	8391.3	316.8	664.8	500.5	306.7	770.4	207.3	2449.7

数据来源:根据海关总署的数据整理。

表 2 2014—2016 年中国肉类进口量/万吨

年份	猪肉	猪杂碎	牛肉	羊肉
2014	56.4	82	29.8	28.3
2015	77.8	81.7	47.4	22.3
2016	162	149.1	58	22

数据来源:根据历年农业部国际合作司发布的《我国农产品进出口情况》整理。

毛学峰等^[5]研究发现,从美国、欧盟、日本、韩国和中国台湾地区的食物消费统计情况,当人均 GDP 进入 15000~20000 美元区间后,食物消费趋于稳定或缓慢增长,粮食和肉类消费(包含水产品)都趋近于“双百”状态:口粮消费约 100 千克,肉类和水产品加总约 100 千克。从人均 GDP 来看,2010 年中国的人均 GDP 达到 7679 美元(2005 年不变价),按照当前经济增长速度,乐观预测人均 GDP 将在 2020 年超过 15000 美元,这意味着 2020 年后食物消费将趋于稳定或进入缓慢增长阶段,且在肉类、植物油和食糖消费上存在较大缺口。如表 3 所示,中国大陆植物油人均消费刚刚超过日本人均消费水平,但与中国台湾地区、韩国相比,肉类消费缺口至少有 10 公斤;与美国相比,肉类和植物油消费缺口则更大。综合耕地资源、水资源和生态环境等多维度考量,在经济全球化深入发展的时代背景下,中国如果不充分利用世界粮食市场和粮食资源,实现粮食安全不仅代价太高,而且难以实现农业的可持续发展。

表 3 2014 年主要经济体的肉类和植物油人均消费量/千克

消费种类	中国台湾地区	韩国	美国	日本	中国大陆
肉类	69.73	66.22	113.46	45.70	56.74
植物油	24.49	15.65	32.16	19.40	22.42

资料来源:根据美国农业部(USDA)数据库整理。

(四) 贸易伙伴单一,口粮贸易不确定性很大

从全球市场来看,玉米出口国主要有美国、阿根廷、巴西、法国、北非等国家,稻米出口国主要有泰国、越南、美国、巴基斯坦、印度等;小麦出口国主要有美国、法国、加拿大、澳大利亚、俄罗斯等;大豆出口主要在美国和南美地区。小麦和稻米出口市场集中度(CR3)分别是 46%和 61%,而玉米和大豆分别高达 73%和 87%。饲料粮出口比口粮更加集中,主要分布在美国、巴西、阿根廷等地区。但是考虑到可以通过直接进口肉类来调节饲料粮余缺,以及巴西、阿根廷和美国分布在南北半球,种植和收获的季节性差异给中国提供了更多的选择^[6],所以,口粮贸易不

确定性更大。

仅从外汇可获得性来看,中国通过贸易进口粮食应该“不差钱”,但是粮食全球贸易量有限,作为负责任大国,中国不可能对其他发展中国家的粮食安全置之不理,更有甚者,如 2008 年和 2010 年发生全球粮食危机,全球近 30 多个国家限制了粮食出口,即使外汇充足也无法购买到充足的粮食。根据联合国粮农组织公布数据,2012 年世界谷物贸易量 2.94 亿吨,其中小麦贸易量为 1.35 亿吨,大米贸易量仅为 3730 万吨。如果中国稻谷减产 18%,那么全球稻米贸易量就无法满足国内缺口。相比较而言,国际小麦市场相对较大,如果中国小麦减产 30%,小麦进口量占国际贸易量的 25%~30%。多个国家限制粮食出口,不仅推高了小麦全球价格,加大了国内小麦进口成本,也使欠发达国家的粮食安全雪上加霜。所以,稳定国内口粮生产,在全球范围内扩大贸易伙伴是实现国内口粮安全的重要选择。

(五)口粮改善空间存在,中国有实力实现口粮均衡

既然粮食缺口不能简单依赖进口,那么出路便只能是国内更大范围的自给自足。事实上,中国的口粮生产还存在较大的改善空间。虽然小麦、水稻、玉米的单产水平已经高出世界平均水平,但仍然分别是单产排在前 10 位国家平均水平的六七成(表 4)。近些年国内相关遗传育种研究不时传来捷报,这意味着如果能稳定现有耕地面积并全方位进行改良,妥善解决水资源短缺和科技支撑不足问题,未来粮食增产潜力仍然十分可观。饲料粮,玉米未来的增产空间也十分巨大。以玉米主产区为例,播种面积超过 300 万公顷的地区有河北、内蒙古、吉林、黑龙江、山东、河南等 6 个省份,其中黑龙江播种面积最高(545 万公顷)。如果黑龙江和内蒙古的玉米单产可以达到吉林省的玉米单产水平,则黑龙江和内蒙古的玉米将增产 1550 万吨;如果河南和河北的玉米单产达到山东玉米单产水平,这两个省份的玉米产量将增加 556 万吨。仅这两个地区的玉米增产就将超过 2000 万吨。随着收入水平提高,粮食直接消费,或者说口粮消费会出现缓慢下降的趋势,这样能够实现保障口粮绝对安全。值得指出的是,考虑到耕地、水资源的硬约束,未来中国粮食发展的重点不是不遗余力地实现粮食增产,而是保障粮食稳产。

表 4 世界各国稻米、小麦、玉米单产情况/(千克·公顷⁻¹)

排名	稻米		小麦		玉米	
	国家	产量	国家	产量	国家	产量
1	埃及	9530	新西兰	8924	圣文森特和格林纳丁斯	25879
2	澳大利亚	8910	荷兰	8587	以色列	25556
3	美国	8349	比利时	8338	科威特	21111
4	乌拉圭	7851	卢森堡	7981	阿拉伯联合酋长国	20000
5	西班牙	7756	法国	7599	卡塔尔	12489
6	秘鲁	7724	丹麦	7369	荷兰	12342
7	摩洛哥	7602	德国	7328	塔吉克斯坦	12195
8	韩国	7581	阿拉伯联合酋长国	7000	卢森堡	10957
9	土耳其	7350	纳米比亚	7000	西班牙	10945
10	希腊	7136	赞比亚	6788	希腊	10923
	中国	6743	中国	4995	中国	5955

数据来源:根据美国农业部数据库 2012 年和 2013 年的数据平均计算而得。

综上,中国粮食安全状况是逐步改善的,没必要盲目悲观。到 2020 年人均粮食消费为 395 公斤,只要中国粮食总产量保持在 1 万亿斤以上,就可以解决吃饭问题。近十多年粮食消费的快速增长,突出表现为基本口粮消费需求之外的消费和工业用粮消费增加较多,这说明不是中国粮食安全保障水平的下降,而是在上升。但在“十二连增”背景下,也要看到中国植物油和饲料粮进口是大势所趋,而且国际市场能够为中国提供较为丰富的选择,口粮调节余缺是现实而且可行的。另外,大规模进口口粮依赖国际市场,既不可能,也不现实,而且考虑到口粮供需状

况,中国有能力实现口粮基本供求平衡。因此,中国需要进一步明确粮食安全的工作重点,合理配置资源,集中力量确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

二、树立安全与效率并重的市场观

粮食安全是政府为民众提供的最重要的公共物品之一。首先,政府坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度,坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线,确保实有耕地数量基本稳定;其次,通过一系列强农、支农和惠农政策,尤其是提高农业科研投资,提高粮食单产,实现粮食稳定增产;最后,通过多次提高扶贫和低保的标准与范围,真正落实“六个精准”,即扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准,努力把更多的低收入群体纳入社会安全网。虽然政府在粮食安全中承担了重要责任,但这并不意味着不需要市场化。反之,如果没有市场化制度安排,那么既会加重财政负担,也会使中国农业生产在国际市场上丧失竞争力;另外,高保护的农产品也会推高生活成本,进而影响未来工业化进程。

(一) 粮食主产区需要进一步市场化

在过去很长一段时间内,中国依靠行政化手段,推动和保障粮食安全,最为典型的的就是“米袋子工程”。《国务院关于深化粮食购销体制改革的通知》(国发〔1994〕32号)提出实行“米袋子”省长负责制,要求省一级政府把当地粮食平衡的责任担当起来,实现区域粮食平衡,省级政府对当地的粮食生产、收购、销售、省际流通、市场管理、储备和吞吐调节等各个方面全面负责,保证粮食的正常供应和价格稳定。但随着全国粮食市场一体化程度的提高、中央对粮食市场调控能力的增强,这套制度安排也逐步暴露出深层次的矛盾和问题。当前粮食主产区承担着粮食安全重任,稳定增产成为粮食主产区行政领导的执政关键词。从这个意义上说,至今粮食主产区仍旧没把粮食提升到商品概念以及作为重要产业的概念上来。从中国的统计制度也能明显看出,各级政府最关注的是粮食总产量指标,却没有统计粮食的市场价值、粮食销售额、农民从中获益增收情况。随着市场化经济逐渐深入人心、市场经济越来越完善,期望纯粹行政化干预来实现粮食安全的成本会越来越高,且效率低下。

当前,农业发展已超出农业生产范围,农业的概念与内涵逐渐拓展。当前农业发展已超出初级生产的范围,在纵向和横向上拓展了与其他经济活动的联系,改变了以往农业产前、产中、产后分割现象,形成了“从田间到餐桌”的完整产业链条^[7]。农业不再仅仅是提供初级原料的产业部门,而是能够创造高额利润和具有较强竞争力的现代基础产业部门。粮食主产区需要解放思想,做大农业文章,真正实现三个转变:从粮食向农产品的转变、从粮食生产基地向产业带的转变、从涉农产业向涉农产业集群的转变。粮食主产区政府必须加强提高产业配套能力,激活区域内创业能力,让一批富有创新活力的企业积极参与涉农产业发展,在技术、设计、品牌、供应链和分销渠道管理等方面做出努力,形成小麦产业带、稻米产业带和其他特色涉农产业带。只有做大做强粮食产业,粮食主产区才不会把生产粮食当作财政负担,才会稳定和提高重农抓粮的积极性。因此,中央政府必须持续增加产粮大县财政奖励和一般性财政转移支付,为粮食主产区营造相对宽松的财政环境。

(二) 农民增收致富需要进一步市场化

无论是理论还是实践均表明增加农民的非农收入是必归之路。2015年和2016年农村居民人均工资性收入占可支配收入均超过了40%。一方面,农业部门只有更少的农业劳动力才能分享更多的农业资源,而创造更多非农就业机会才能更大范围地释放农村剩余劳动力。另一方面,劳动力流出后农业部门资源需要重新配置,只有良好的资源配置才能促进农地规模化,才能有利于新型农业经济主体培育与成长。对于家庭农场而言,土地的规模化、农业各个环节(耕

地、整地、播种、施肥、病虫害防治、科学管理、收获、脱粒等)的机械化、农艺标准化、管理的集约化等都需要进一步市场化,在产前、产中和产后各个环节上进行分工与专业化,需要有一个较为完善的新型农业社会化服务体系,来推进农业经营体制机制创新,加快农业经营方式转变^[8-9]。从实际情况来看,根据全国农产品成本收益统计数据,2008—2013 年的三种粮食作物平均收益为 183 元/亩,2011—2015 年的三种粮食作物平均收益为 127 元/亩。考虑到两季作物,每亩收益应当能够超过 250 元,如果以最低收入水平 200 元为基准,纯粮食种植农户需要种植约 50 亩才能实现与城市最低收入水平相当的生活(表 5)。这意味着只要实现规模化生产,纯农业收入并不低,也能达到一个社会最基本生活水平^[10-11]。

表 5 2008—2015 年每亩粮食净利润/元

种类	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
稻谷	235.62	309.82	371.27	285.73	154.79	204.83	175.40
小麦	164.51	132.17	117.92	21.29	-12.78	87.83	17.41
玉米	159.22	239.69	263.09	197.68	77.52	81.82	-134.18

资料来源:根据国家发展和改革委员会价格司《全国农产品成本收益汇编》整理。

(三) 粮食价格形成机制亟待完善

韩俊认为,中国农业发展面临“天花板”“地板”的双重挤压,又面临“红灯”“黄线”的双重约束^①。一方面,一些主要农产品的价格开始明显高于国外农产品进口到岸完税后的价格,国内外农产品价格出现倒挂,尤其是全球经济危机之后,大宗初级商品价格下行,国内外农产品价格倒挂成为常态。另一方面,伴随越来越多的农民离开农业部门,农村劳动力市场和土地市场正在发育之中,劳动力价格和土地租金逐渐上涨,农业生产中像农机、化肥、农药、农膜等投入品越来越多,这些都快速推高了农产品生产成本。在价格倒挂的情况下,价格驱动性进口会不断增加,进口对国内农业的冲击难以避免。当前农民收入增长显著受益于粮食直接补贴、粮食最低收购价格、粮食竞价交易等政策。然而未来农业政策干预空间有限,而且农业补贴正在逼近中国 2001 年入世时承诺的“黄箱”政策补贴不能超过农业产值的 8.5% 的界限。因此,当前加快转变农业的发展方式势在必行。从生产激励来看,必须施行市场化激励才能调动农民种粮的积极性,以及粮食主产区开展粮食生产的积极性,也只有通过市场化改革才能理顺农产品价格形成机制,才能使市场机制在价格形成上发挥决定性作用,进而实现农业发展方式转变。

(四) 粮食贸易与流通需要进一步市场化

日本粮食供给实践充分证明了粮食流通与贸易体系是粮食稳定提供的关键所在。日本商社实施全球业务战略,主要与全球范围的粮食业巨头签署协议,购买粮食资产并构建全球网络,使其能够扩大贸易量,确保进口粮源稳定、物美价廉的粮食资源,向日本市场保持稳定的粮食进口供应^②。中国需要培育具有国际竞争力的涉农企业,在国际市场上建立稳定的合作战略关系,为国内提供粮源稳定、价格低廉的口粮资源。另外,中国粮食主产区与主销区的空间距离扩大,传统的“南粮北运”已经越来越多地转为“北粮南运”和“北出南进”,“南北”“东西”粮食不能快速通达,即使粮源丰富,远水也解不了近渴。2003 年非典事件、2008 年南方雪灾和 5·12 汶川地震、2013 年雅安地震等,无不凸显在关键时刻粮食快速通达对于粮食供给的重要性。

综上,只要坚守耕地用途不变更,在土地资源确保的情况下,推进市场化改革,使种植粮食也能获得社会平均利润,调动粮食主产区种植粮食的积极性,并且推动整个粮食流通产业的快速发展,有利于保障中国粮食安全。

① 参见韩俊在 2015 年 1 月 10 日“国研智库论坛·新年论坛 2015”上的演讲《中国农业的双重挤压和双重约束》。
② 参见童憧:日本商社粮油食品业务的全球化之路——历史、趋势、运作模式及对中粮的启示,中粮集团内部报告会。

三、坚持负责任大国的全球观

中国加入世界贸易组织已有十余年,在农业对外全面放开的背景下,我们必须用全球视野、战略眼光来理解中国的粮食安全问题。一方面,扩大农业对外开放,实施全球农业发展战略,是确保主要农产品有效供给、缓解农业资源环境矛盾的重要途径。另一方面,中国有能力、也有责任帮助发展中国家提高农产品供给能力,建设持续、稳定、安全的全球农产品供给网络,改善全球农业治理。中国正在推进“一带一路”建设,奉行互利共赢的开放战略^①,建设开放型经济新体制,提高中国在全球治理中的制度性话语权,这些都需要我们努力构建广泛的人类命运共同体。

当前,全球粮食不安全现象仍旧较为严重。国际粮食政策研究所公布的全球饥饿指数(Global Hunger Index,简称GHI),从1990年的20.8下降到2013年的13.8,南亚地区的GHI高达20.7,撒哈拉以南非洲的GHI达到19.2,远高于全球平均水平。世界全球饥饿指数由“惊人饥饿”问题演变为“严重饥饿”,虽然这表明全球整体饥饿状况有所好转,但全球饥饿情况不容乐观。根据联合国粮农组织发布的《2013年世界粮食不安全状况》报告^[12],2011—2013年间,全球估计有8.42亿人口长期遭受饥饿,无法获得充足的食物,这部分人口占世界总人口的1/8以上,其中以撒哈拉以南非洲及南亚地区的情况最为严重。饥饿人口中绝大部分居住在发展中国家,其当前平均食物不足发生率估计为14.3%。

显然,食物不足发生率是衡量饮食能量缺乏的一项指标,但是它仍旧无法反映食物安全和贫困人口面临的窘状。联合国粮农组织一再强调粮食安全的四个维度:粮食可供量、粮食获取的经济和物质手段、粮食的利用以及一段时间的稳定性。其实,概括地说,粮食供给不足和缺乏购买力是部分国家粮食不安全的重要原因。正如著名发展经济学家阿马蒂亚·森所言,饥荒并非因粮食总量不足引起的,而是由于分配不均导致的。对于完全依赖进口或粮食不能自给的国家,如果经济收入水平较高,那么其粮食只是一个供给问题而不是经济问题;如果经济收入较低,其粮食安全则不仅供给问题,还有经济调查。2000年以来,尤其是2007—2008年,全球粮价飙升,伴随着囤积现象和粮食贸易禁运,大大剥夺了消费者的食品安全感,恶化了穷人的福利。所以,提高粮食产量、增加可支配收入、扩大粮食自由贸易、稳定全球粮食价格对于他们至关重要。然而,作为迅速崛起的大国,中国应当在这个过程中扮演重要角色。

从历史来看,中国一直都有自己的责任意识 and 责任观。改革开放以来中国逐步确立了“负责任大国”的身份,也较为全面地参与国际政治、经济、安全、军控、环保、人权等各分支体系,越来越多地与国际体系实现了融合与互动^[13]。在融入国际社会的同时,中国在国际体系内既享有应有的权利,也认真履行应尽的国际责任和义务,正在构建新的经济和政治秩序,这也是中国为国际社会提供的公共物品,使世界上大多数国家受益。作为正在崛起的大国,中国将以更加积极的姿态参与国际事务,发挥负责任大国作用。毫无疑问,中国在人民币、军事等方面为全球提供的公共物品有限,但是当前在全球食物供给与治理方面,中国还有较大的努力空间,中国有意愿、也有能力去改善全球粮食不安全状况。

正如邓小平^[14]所言,“中国维护好自身的发展与稳定是对世界负责任的一种表现,由于中国是一个人口大国,其自身的稳定本身就对世界的和平与发展做出了贡献”。中国在新中国成立以后曾长期接受国际粮农组织的援助,从2002年中国已由受援国变成援助国^[15]。作为粮食生产大国和消费大国,维护世界粮食安全的责任重大。由于全球口粮贸易相对较小,尤其是大

① 参见习近平2017年10月18日在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告。

米市场,中国尽最大努力稳定增产,保障国内粮食安全,本身就是对于全球粮食安全状况做出巨大贡献。当然,中国也可以通过适当、稳定地进口粮食来调剂国内余缺。中国越来越明晰自己的粮食安全目标,给粮食贸易伙伴提供稳定预期,让贸易伙伴分享中国广大的农产品市场。

从单产角度,非洲玉米、小麦单产仅为中国的一半,稻米更是不足四成,南美地区小麦单产水平也只达到中国的一半左右,稻米与玉米单产水平也存在不小差距(表 6)。此外,根据 FAO 公布的 2011 年数据,非洲还有 226453.31 万公顷,南美洲有 130832.26 万公顷可开发耕地,所以南美洲与非洲有较大的粮食生产潜力。如果中国能够帮助非洲粮食增产 5000 万吨、南美洲粮食再增产 1 亿吨,既有利于解决非洲地区本身的粮食不安全问题,也为解决中国国内粮食安全创造良好的国际环境。对比来看,中国在农业发展过程中,不论是育种、种植管理,还是流通与贸易,都积累了较丰富的生产技术研发、推广、农田水利管理、机械化等经验,这些技术和管理经验更容易被非洲农业吸纳与消化。

表 6 2012 年非洲、南美洲地区粮食产量

类别	非洲		南美		中国
	产量/万吨	单产/(千克·公顷 ⁻¹)	产量(万吨)	单产/(千克·公顷 ⁻¹)	单产/(千克/公顷 ⁻¹)
玉米	6963.65	2065.723	10615.13	4952.818	5955.249
稻米	2682.37	2545.384	2420.52	5094.265	6742.75
小麦	2471.06	2418.674	1667.05	2595.126	4995.24

资料来源:根据 FAO 数据和《中国统计年鉴》整理。

尤为重要的是,发展中国家的扶贫实践也充分表明,减轻饥饿和贫困,唯一的途径就是面向穷人,创造更多、更好的就业机会,实现持续且惠及大众的增长。对于中国而言,鼓励大量企业走出去,比如像华坚集团这样劳动密集型制造业企业,利用其海内外订单、销售渠道、技术、管理、资金优势,以直接投资的方式将其现有设备和生产逐渐向工资水平较低的非洲转移,给非洲地区创造大量的就业机会与现金收入,有利于非洲地区改善贫困状况。

综上,负责任大国的全球观至少包括三个层次:第一,全面提高统筹利用国际国内两个市场、两种资源的能力,构建持续、稳定的农产品供应网络,确保主要农产品有效供给;第二,把中国劳动密集型产业转移与农业走出去联合起来,推进中国走出去,帮助提高发展中国家和地区的农业生产率和购买力,帮助“一带一路”沿线的一些国家从贫穷走向富裕,进而改善全球粮食不安全状况;第三,基于“一带一路”伟大倡议,创造更多的渠道参与全球粮食治理,从更长远的角度解决中国的粮食安全问题。

四、未来之路

(一)解放思想,逐步丰富粮食安全内涵,树立粮食安全的口粮观

在国民经济大背景下科学认识中国粮食安全形势。目前大规模进口的主要是大豆和植物油,而小麦和稻米进口量有限,二者进口比重占国内产量低于 5%,口粮基本安全。但不容乐观的是,1949 年后粮食供求历次大幅度波动,基本上不是农业生产简单下降造成的,而是粮食供给情况稍微改善之后放松农业生产所致。本文建议调整粮食统计口径,采用谷物即为粮食的统计口径,既有利于粮食统计与国际通用的标准接轨,也有利于推进以口粮为主的新国家粮食安全战略。在口粮基本稳定的大背景下,科学实现四大转变:(1)从追求简单粮食数量安全向追求质量安全转变;(2)从粮食生产能力向粮食供给能力转变;(3)从追求粮食高自给率向粮食流通快速通达转变,在重要物流节点建立粮食仓储基地、粮食加工基地与物流基地,实现仓储、加工与物流一体化,实现南北粮食运输一体化与东中西粮食运输一体化;(4)从单纯粮食保障向

保障粮食供给和保护环境并重转变,更加重视人们日益增长的食物多样性和营养性的需求,以及良好的生态诉求,在推进生态文明进程中确保“从农田到餐桌”的食品生产和消费安全。

(二) 利用市场化观念推动粮食生产与贸易,降低成本实现国内粮食稳定

首先,粮食主产区发展面临从贫穷走向富裕问题,粮食主产区实施农民收入倍增战略困难大,不仅农民缺乏种粮积极性,地方政府也缺乏主抓粮食、促进粮食生产的积极性,因此建议相关资源向粮食主产区倾斜,切实帮助粮食主产区实现从单一粮食向丰富农产品转变、从粮食生产基地向产业带转变、从涉农产业向涉农产业集群转变,在实现快速发展的同时肩负确保国家粮食安全的重大责任。其次,按照“市场定价、价补分离”的原则推进农产品价格形成机制改革,使市场在资源配置中起决定性作用,以“优质优价”的价格信号引导市场增加绿色优质、营养健康食品的供给。再次,加强粮食物流通道和粮食物流节点建设,着力建设粮食仓储基地、粮食加工基地与物流基地,实现仓储、加工与物流一体化,实现南北、东西粮食运输一体化。最后,在全球范围内优化资源配置,通过灵活的入股形式构建全球粮食贸易网络,确保国内粮食供应稳定。

(三) 中国政府和企业积极参与国际粮食治理体系,树立大国的粮食安全全球观

首先,中国需要进一步明晰中国粮食安全观,给全球贸易伙伴一个稳定的农产品需求预期。这样有利于促进贸易伙伴扩大农业投资与支持,扩大粮食贸易,进而促进全球粮食供给稳定。其次,以“一带一路”沿线国家和最不发达国家为重点,借助于中国对外基础设施与农业技术援助提升全球粮食生产能力。再次,推动大量劳动密集型产业向“一带一路”转移、提供更多的就业机会,借鉴中国发展经验,分享中国发展机遇,这样既给中国粮食安全创造良好的外部环境,也有利于帮助“一带一路”沿线国家从贫穷走向富裕。最后,中国主动参与全球粮食安全治理,加强全球农产品贸易与区域农业合作,在满足发展中国家的期待方面有所作为,发挥负责任大国的作用,维护全球粮食贸易市场秩序。

参考文献:

- [1] 叶兴庆.准确把握国家粮食安全战略的四个新变化[J].中国发展观察,2014(1):6-7.
- [2] 韩长赋.全面实施新形势下国家粮食安全战略[J].山西农经,2014(3):13-15.
- [3] 程国强.中国需要新粮食安全观[J].乡村科技,2017(6):10-11.
- [4] 周应恒,胡凌啸.农业投入的财政核算:2010—2015年[J].改革,2016(8):87-97.
- [5] 毛学峰,刘靖,朱信凯.国际食物消费启示与中国食物缺口分析:基于历史数据[J].经济理论与经济管理,2014(8):103-112.
- [6] 朱晶,丁建军,晋乐.南北半球季节互补性与中国粮食进口市场选择:以大豆为例[J].中国农村经济,2014(4):84-95.
- [7] 李成贵.农业转型的国际经验[J].内蒙古财经学院学报,2004(2):3-5.
- [8] 孔祥智,楼栋,何安华.建立新型农业社会化服务体系:必要性、模式选择 and 对策建议[J].教学与研究,2012(1):39-46.
- [9] 关锐捷.构建新型农业社会化服务体系初探[J].农业经济问题,2012(4):4-10.
- [10] 李首涵,何秀荣,杨树果.中国粮食生产比较效益低吗?[J].中国农村经济,2015(5):36-43.
- [11] 唐茂华,黄少安.农业比较收益低吗?——基于不同成本收益核算框架的比较分析及政策含义[J].中南财经政法大学学报,2011(4):53-59.
- [12] 联合国粮食及农业组织.2013世界粮食不安全状况[EB/OL].(2013-10-01) <http://www.fao.org/docrep/019/i3434c/i3434c00.htm>.
- [13] 吴兵.改革开放以来中国负责任大国身份建构[J].社会主义研究,2014(4):138-145.
- [14] 邓小平文选(3卷)[M].北京:人民出版社,1993:282.
- [15] 高铁生.我国粮食安全形势与政策建议[J].经济研究参考,2013(28):17-39.

(责任编辑:宋雪飞)