

王晓辉博士主持“全方位夯实粮食安全根基”特约专栏文章之三

DOI: 10.16210/j.cnki.1007-7561.2023.04.003

林海, 罗璇. 全球粮食安全治理体系变革与中国粮食安全保障研究[J]. 粮油食品科技, 2023, 31(4): 18-27.

LIN H, LUO X. Promoting reform of the global food security governance system to strengthen the foundation of Chinese food security[J]. Science and Technology of Cereals, Oils and Foods, 2023, 31(4): 18-27.

全球粮食安全治理体系变革与 中国粮食安全保障研究

林海, 罗璇✉

(中国农业大学 经济管理学院, 北京 100083)

摘要: 随着粮食贸易自由化和全球农业专业化分工的发展, 全球粮食生产和消费空间分离, 各国粮食系统越来越多的依赖全球化的粮食系统。然而, 在逆全球化、疫情、气候变化等多因叠加下, 全球粮食安全面临前所未有的挑战。本文简要概括现有粮食安全治理体系下全球粮食供求变化趋势以及对粮食安全的影响, 从粮食安全内涵、全球粮食供求结构、国际贸易、治理格局、治理机构五个方面总结了当前全球粮食治理体系的特征及面临的困境。研究发现, 在发达国家主导下, 现有粮食安全治理体系存在全球粮食分配不平衡、供应链脆弱、治理缺位、多边治理效能发挥不足、改革滞后等问题。为构建更加公平、开放和包容的全球粮食安全治理体系, 打破当前治理僵局, 通过加强国际农业合作、改革粮食贸易体系、增强发展中国家参与度、充分发挥数字技术驱动作用、重视区域性粮食治理体系的协调优势, 引领全球粮食安全治理体系变革, 保障中国粮食安全外部环境的稳定。

关键词: 全球粮食安全治理体系; 粮食贸易; 粮食安全; 全球粮食供应链

中图分类号: TS201; F320 文献标识码: A 文章编号: 1007-7561(2023)04-0018-10

网络首发时间: 2023-06-27 16:31:22

网络首发地址: <https://kns.cnki.net/kcms2/detail/11.3863.TS.20230627.1157.004.html>

Promoting Reform of the Global Food Security Governance System to Strengthen the Foundation of Chinese Food Security

LIN Hai, LUO Xuan✉

(College of Economics and Management, China Agriculture University, Beijing 100083, China)

Abstract: With the liberalization of food trade and the development of the specialized division in global agriculture, global food production and consumption space are separated, and the food system of each country is increasingly dependent on the global food system. However, global food security faces unprecedented challenges due to multiple factors, such as anti-globalization, COVID-19, and climate change. This paper briefly summarized the changing trend of global food supply and demand and its impact on Chinese food

收稿日期: 2023-03-13

基金项目: 国家自然科学基金委员会国际(地区)合作与交流项目(72261147471)

Supported by: National Natural Science Foundation of China, Project of International (regional) Cooperation and Exchange (No. 72261147471)

作者简介: 林海, 男, 1976年出生, 博士, 副教授, 研究方向为农产品国际贸易。E-mail: linhai@cau.edu.cn

通讯作者: 罗璇, 女, 1994年出生, 在读博士生, 研究方向为国际贸易理论与政策。E-mail: luoxuan@cau.edu.cn

security under the existing food security governance system, and elaborated the characteristics and difficulties of the current global food governance system from five aspects: food security connotation, global food supply and demand structure, international trade, governance pattern, and governance institutions. The study found that the existing food security governance system, led by developed countries, had problems such as unbalanced global food distribution, fragile supply chains, deficient governance, inadequate multilateral harmonized system, and lagging reform. To build a fairer, open and inclusive global food security governance system and strengthen the foundation of Chinese food security, it breaks the current governance deadlock and lead the reform of the global food security governance system by strengthening international agricultural cooperation, reforming the food trade system, increasing the participation of developing countries, giving full play to the driving role of digital technology, and stressing the coordination advantages of regional food security governance systems.

Key words: global food security governance system; food trade; food security; international food supply chain

全球粮食安全问题根源在于经济生产力和全球治理体系欠缺^[1]。公平、合理、健全的全球粮食安全体系可以有效配置全球资源，解决单个国家无法解决的问题^[2]。然而，面对一系列风险的冲击，现有全球粮食安全治理体系明显应对不足。严格的隔离管控措施、全球粮食安全预期不佳、临时性收紧农产品的贸易政策常态化倾向影响了各国海外粮食获取的持续性，破坏了全球粮食供应链稳定^[3]。部分学者表示，高水平粮食自给率和稳定的国内供应链使得短期内我国粮食安全受影响有限，但是随着粮食需求刚性增长以及国际粮食供应链不稳定，全球粮食安全格局受影响严重，对我国粮食安全构成挑战^[4-5]。中国粮食安全的保障需要密切关注世界粮食安全治理的宏观环境。面对全球粮食不安全危机，缺乏全球性的有效治理体系。而治理体系的缺失比经济生产力不足更具有破坏性^[1]。

现有研究多从农业供给侧或需求侧分析全球粮食安全治理问题，鲜有从制度视角切入，剖析全球粮食安全治理体系欠缺对全球粮食安全的负面影响。在全球百年未有之大变局、逆全球化思潮、新冠疫情、气候灾害等多因素叠加下，现有治理体系下的全球粮食安全变化趋势如何，中国粮食安全面临外部环境的影响如何？全球粮食安全治理体系运行遇到哪些困境，治理制度存在哪些问题？本研究旨在厘清这些问题的基础上，为

未来全球粮食安全治理体系变革提供思路。

1 国内外粮食安全变化趋势及挑战

外部环境不确定性、粮食自由贸易受阻、公共卫生危机等因素叠加使得国际粮食供应链压力剧增，全球粮食安全形势日益严峻。本节通过梳理国内外粮食安全现状，归纳了全球粮食安全变化趋势，并总结了我国粮食安全面临的外部影响。

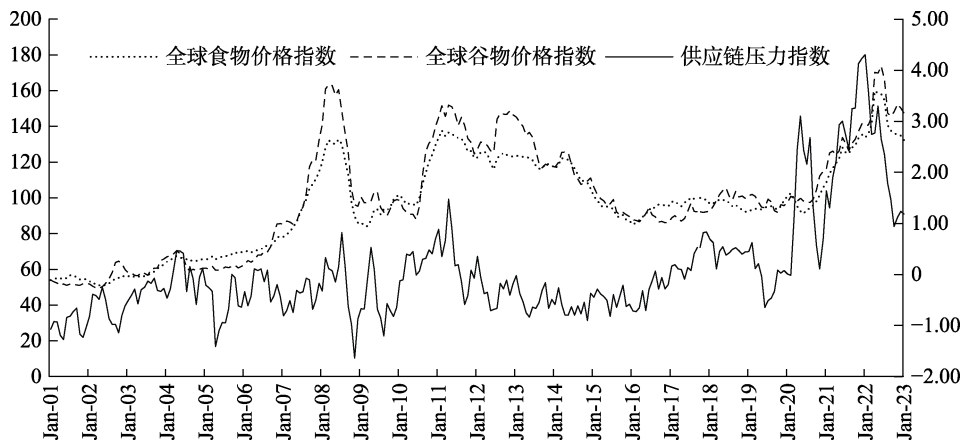
1.1 世界粮食供应链波动剧烈，全球粮食安全治理体系急需变革

在百年大变局、新冠疫情、气候变化带来的自然灾害等多因素叠加情形下，全球粮食安全前景不容乐观^[6-7]。非传统风险的冲击反映了全球粮食安全治理不平等、粮食供应链缺乏韧性、粮食贸易脆弱性和不稳定性等问题，折射出全球粮食安全治理体系的滞后^[8]。现有治理体系的效能和公信力都面临前所未有的挑战^[4]。联合国粮农组织（FAO）发布的《2022 年全球粮食危机报告》指出，2021 年有 53 个国家粮食不安全状态恶化，创下了历史新高。以阿根廷、印度等为代表的 20 多个国家宣布实施农业出口限制措施，限制产品包括小麦、玉米、面粉等。全球粮食市场波动加剧粮食供应链的不稳定。疫情爆发以来，为控制疫情传播采取的系列防疫措施阻碍了物流的正常流通，使得全球供应链压力激增（见图 1），于 2021 年 5 月和 12 月两次创下历史新高，压力值

达到 2.99 和 4.3，粮食贸易严重受阻。在粮食流通受阻情况下，运输成本也快速攀升。据 FAO 测算发现，全球食物价格大幅上涨（见图 1），在 2022 年 4 月达到历史最高点 159.7，粮价上涨反过来使得全球粮食可获得性减弱。

与全球食物价格上涨趋势同频，国际粮价也处于高位运行。尽管全球粮食产量保持增长趋势，但是粮食价格居高不下^[9]。根据 FAO 测算，近年来，全球谷物产量持续增长（见图 2），但是受逆全球化、俄乌冲突、全球粮食市场预期不佳等

因素影响，粮食稳定供给局面被破坏，全球粮食供应压力增大、市场不稳定性增强，全球谷物贸易量自 2020 年以来呈现下降趋势（见图 2）。加之部分粮食出口国家对粮食安全预期收紧，压缩出口、加大进口，使得全球谷物价格持续上升（见图 1）。据 FAO 预测，到 2022 年，全球谷物产量和贸易量均有所下降，产量下降至 27.84 亿 t、贸易量下降至 4.63 亿 t，这是四年来全球谷物首次减产，加剧全球粮食价格波动和农产品贸易的不确定性。

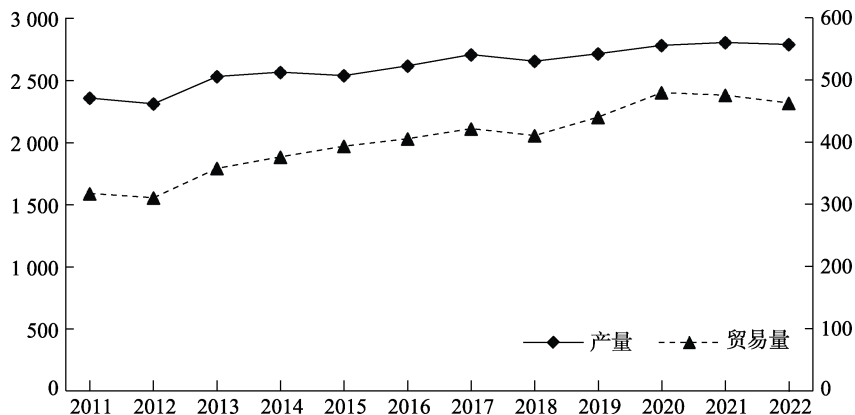


注：全球食品价格指数由粮农组织对谷物、植物油、乳制品、肉类和食糖五种商品价格指数加权平均计算所得，数值越大反映食品价格上涨趋势越大。供应链价格指数则是由纽约联邦储备银行整合全球进出口货运成本、原材料运输成本等多项指标综合计算所得，用于衡量供应约束对经济结果的影响，该指数数值越大，反映供应链压力越大。

Notes: The global Food Price Index is calculated by FAO from a weighted average of five commodity price indices: cereals, oils, dairy, meat and sugar, which larger value reflects a larger trend of rising food prices. The supply chain price index is calculated by the Federal Reserve Bank of New York by integrating global import and export freight costs, raw material transportation costs and other indicators. It is used to measure the impact of supply constraints on economic results. The larger the value of the index, the greater the pressure of the supply chain.

Data sources: FAO Food Price Index. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/zh/>; Federal Reserve Bank of New York, Global Supply Chain Pressure Index. <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2023/01/global-supply-chain-pressure-index-the-china-factor/>

图 1 全球食物价格指数、谷物价格指数和全球供应链压力指数
Fig.1 Global food price index, grain price index and global supply chain stress index



数据来源：联合国粮食及农业组织《粮食展望》

Data source: Food Outlook of FAO

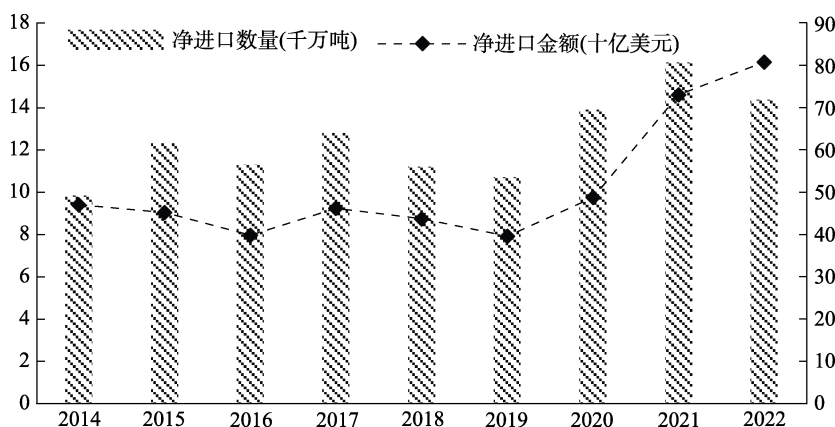
图 2 全球谷物产量和贸易趋势 (百万吨)
Fig.2 Trends in global cereal production and trade (million tonnes)

1.2 中国粮食净进口格局使得粮食安全难以独善其身

中国粮食安全依托于国内国际粮食市场，国内粮食市场以国内自主生产、实现内部供需平衡为目标。截止 2022 年，全年粮食产量再创新高，据国家统计局公布的数据显示，中国粮食总产量达 68 653 万 t，人均粮食产量达到 483.5 kg，中国基本上能保证谷物基本自给和口粮绝对安全，国内粮食安全保障程度处于历史最好时期^[4,9]。但在全球粮食市场中，自入世后，中国秉承积极开放的态度，逐渐从农业净出口国转变为农业净进口国，粮食安全的保障也需要大量依靠国际市场。疫情以来，中国粮食净进口量保持持续增长，2022 年稍有回落，但由于全球粮食供应链不稳定格局

和全球粮价格高位运行，中国粮食净进口金额也持续走高（见图 3）。

中国作为世界第一粮食进口和消费大国，世界粮食市场不稳定以及供求格局的改变必然影响中国粮食安全的保障。据 FAO 统计，在全球大豆贸易中，中国大豆进口量基本保持增长态势，在世界大豆贸易量的占比在 60%左右上下浮动，2020 年中国大豆进口量更是突破 1 亿 t，达到历史最高（见图 4）。可见，中国大豆进口外贸依存度较高，这也意味着全球大豆贸易的波动极易引发国内大豆供需缺口的加大，大豆进口获得性压力增强。回顾全球粮食供应链的历次冲击，发展中国家总是深受影响，中国也不外如此。当前，全球粮食安全形势不容乐观，给中国粮食安全带来巨大挑战。

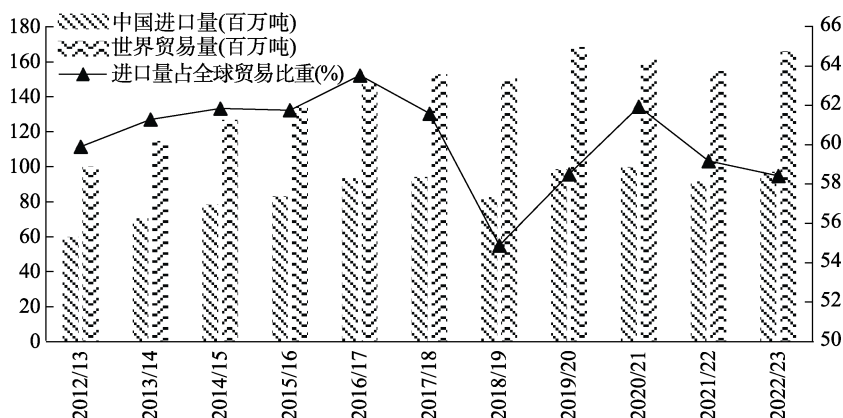


数据来源：海关总署

Data source: General Administration of Customs of the People's Republic of China

图 3 中国粮食净进口趋势

Fig.3 Trend of Chinese food net import



数据来源：FAO-AMIS

Data source: FAO-AMIS

图 4 中国大豆进口和世界大豆贸易情况

Fig.4 Chinese soybean import and world soybean trade

2 当前全球粮食安全治理体系特征

资源禀赋的区域性差异、粮食贸易的自由化引发全球粮食安全治理需求，而全球粮食安全治理在实践中经过动态发展形成了较为完整的体系结构。本节对全球粮食安全治理体系的特征从全球粮食供需结构、国际贸易、治理格局、粮食安全内涵以及治理机构等五个方面展开。

2.1 全球粮食生产呈现集中化趋势，生产与消费的空间分离

受限于自然资源禀赋，世界各国在农业生产方面拥有不同的禀赋优势和产品特色。在贸易自由化和供应链相对稳定的前提下，通过全球市场的资源配置，全球粮食生产集中化程度大幅提升，全球粮食产量快速增长。当前，全球粮食生产集中在中国、美国、印度、乌克兰、巴西等国家，但在非洲，大部分国家的粮食生产力低下、产能不足，国内存在严重的粮食短缺现象。除殖民地的历史因素外，这些粮食生产率较低的国家受农业资本的利益驱动，将农业交给市场，在全球市场获取粮食，而在国内大规模开展具有高回报的经济作物种植，诸如咖啡、香料等，形成全球粮食生产和消费空间分离的格局。从全球层面而言，全球粮食生产集中可以突破资源限制，通过大批量、规模化生产，实现粮食产量增加以及资源的合理配置^[10]。对于粮食产能不足的国家，通过全球粮食市场的交换，可以以更小的经济和环境代价满足国内粮食市场需求。

2.2 全球粮食市场一体化趋势加强，自由贸易保障粮食安全

全球粮食物流体系的畅通、粮食贸易的自由化为保障全球粮食安全提供了有力支撑。在新自由主义体系下，贸易的再分配作用在保障全球粮食安全方面起到了不可替代的作用。一方面，贸易使得粮食生产从效率低、成本高的国家转向效率高、低成本国家。通过粮食贸易自由化，为全球提供了价格低廉、供应稳定的粮食产品，并且使得人们的食物供给更加丰富和多元^[11]。另一方面，在全球粮食一体化趋势下，各国根据比较优势参与国际分工，通过全球粮食市场调剂余缺，

各国粮食系统也因此越来越多的依赖全球化的粮食系统^[10,12]。形如中国高度依赖全球粮食市场进口大豆、部分欠发达从全球市场出售经济作物以进口粮食，依赖自由贸易保障本国粮食安全。可见，粮食贸易安全关乎全球粮食稳定供应。

2.3 粮食安全治理格局由发达国家主导，形成中心-外围体系

回顾历史，现有粮食安全治理体系构建于二战后，由发达国家主导，主要反映了发达国家粮农产业发展的利益诉求，即通过贸易自由化，利用外部市场解决国内过剩的农业产能，确保国内农业生产者收入^[13]。通过推动贸易自由化，发达国家开辟发展中国家市场，利用跨国粮食企业控制了种业、农用物资、生产加工、品牌等各个环节，在全球粮食市场形成寡头垄断。在现有粮食治理体系下，四大粮商掌控了全球 80% 的粮食贸易^[4,8,14]。此外，作为全球最具威望的农产品期货交易所，美国芝加哥期货交易所掌握全球农产品议价、定价。至此，全球粮食安全治理体系形成以发达国家为核心的中心-外围体系，发达国家处于治理中心，影响力覆盖全球粮食全产业链，而发展中国家作为外围国家，只能被动接受治理。

2.4 粮食安全的内涵不断延展，粮食属性和角色更加多元

粮食安全话题已经发展为集经济、社会和和政治于一体的综合性话题^[15]。全球粮食安全治理体系建立之初，仅仅把粮食作为经济商品，认为全球缺少粮食生产和供应。这在二战结束后相当长的时期内是合理的认知^[12]。如表 1 所示，在 1974 年，FAO 首次提出粮食安全概念的时候，主要强调粮食数量安全。但是，自 20 世纪 80 年代以来，粮食安全治理开始和人类粮食获取权力联系起来，人道主义倾向使得粮食成为人权的基本权利规范（张蛟龙，2019）^[12]。因此在 1983 年和 1996 年的两次修改中，粮食安全考虑了消费者购买力、偏好以及粮食品质问题。随着气候变化日趋严重，全球粮食安全又涵盖粮食与环境的协调发展。在 2001 年，FAO 在粮食安全的定义中强调了粮食数量、质量和生态安全。随着时代发展，全球粮食安

全治理从过去关注产量转向关注可持续生产、消费和发展,从过去关注粮食安全到关注粮食安全与营养,粮食安全被赋予了更多的属性和角色^[1]。

表 1 不同时期 FAO 对粮食安全的定义

Table 1 Changes in the FAO definition of food security

时间	粮食安全的定义	特点
1974	保证任何人,在任何时候都能够得到为了生存和健康所需要的足够的食物	强调数量充足
1983	所有粮食需求者在任何时间点都能够买得到且付得起生存所需的粮食	考虑了购买力问题
1996	所有民众在任何时间点都能在物质和经济上获得安全、富含营养物质的、数量充足的粮食	考虑了消费者偏好和粮食的品质问题
2001	所有粮食需求者在任何时候都能在物质层面、经济层面和社会层面获取数量充足、安全并富有营养的食物,从而进一步满足人们对健康饮食以及不同食物偏好的需求	考虑数量、质量以及生态安全

资料来源:FAO,作者整理所得

Data source: FAO

2.5 全球粮食安全治理机构众多,治理平台职能各有特色

在全球粮食安全治理体系下,相较于单个国家的治理能力,国际制度在协调国家间事务方面作用力更强^[12]。一系列国际粮农机构的组织设立,通过提供资金、农业培训、粮食援助、粮食市场信息等推动全球粮食安全体系的平稳运行^[16]。目前与粮食安全有关的主要国际组织有联合国粮食及农业组织,旨在改善全球粮食安全状况。国际农业发展基金旨在筹措资金,以优惠条件向发展中国家提供农业贷款,以发展粮食生产和消除贫困。世界粮食计划署是联合国的粮食援助机构,旨在提供粮食援助消除饥饿、缓解缺粮,帮助低收入国家农业发展。另外还有国际农业研究磋商组织主要开展农业及相关领域科学研究,促进发展中国家减贫和实现可持续粮食保障。国际谷物理事会旨在开展国际粮食贸易合作,促进全球粮食市场稳定、开放、公平等。这些机构在全球粮食安全治理方面各司其职,成为全球粮食安全治理中不可或缺的部分。

3 全球粮食安全治理体系的困境

现有粮食安全治理体系的不足与其治理特征

息息相关,本节对应从供求结构、贸易、治理格局、粮食安全内涵、治理机构五个方面解析全球粮食安全治理体系面临的困境。

3.1 全球粮食供求分配不平衡,粮食供应链投机性和垄断性急剧增强

FAO 在 2022 年发布的《谷物供求简报》表示,2022 年全年的谷物生产量达 27.6 亿 t,供给总量达 36.1 亿 t,消费量达 27.8 亿 t,出现产销平衡、但供需总体宽松的状态。《2022 年世界粮食安全和营养状况》统计,2021 年全球仍然有 6.7 亿人处于食物不足的状态,重度粮食不安全发生率达到 11.7%,较上年增长 2.4%。生产和消费分离的格局凸显了全球粮食供应链分配不合理的问题。在新自由主义体系下,国家在粮食安全治理中作用被削弱了,各国逐渐通过外部市场满足国内粮食需求^[12]。在全球粮农产业体系中,跨国粮商的作用不断加强,主导着全球粮食产业链的生产、分配、贸易和消费,影响力甚至超越多边机构。现有粮食治理体系下,发展中国家严重依赖于跨国粮商,只能被动接受全球粮食供应链波动的影响^[4,14]。

3.2 高度依赖贸易加大了输入性风险,加剧了全球粮食供应链的脆弱性

参与外部市场、利用世界市场资源也意味着面临外部风险^[17]。全球粮食生产的集中化保证了全球粮食的充足供应,但是生产和消费的分隔也放大了分配、不确定性因素对粮食安全的影响^[10]。近年来,公共卫生和一系列突发事件对全球粮食供应链格局造成严重破坏。疫情防控对全球运输的限制,加剧了粮食供应的紧张局势。贸易保护主义复苏阻碍了全球粮食贸易的流动,扭曲粮食生产的资源配置,影响全球粮食市场的供求,放大粮食市场的波动性。俄乌冲突爆发以来,西方国家对俄罗斯采取的严厉的经济制裁,将粮食工具化、武器化,更是严重影响全球粮食供应链的稳定和畅通^[7,9]。

3.3 发展中国家和发达国家利益诉求矛盾,多边治理协调效能发挥不足

以西方国家为中心的全球粮食安全治理体系

主要服务于发达国家粮食产业的发展轨迹。作为现有体系下的既得利益者，发达国家极力维护和主张对自己有力的规则，试图加强话语权，发展中国家的利益诉求往往被忽视^[13]。发达国家将发展中国家带入到自由贸易体系中，建立了全球粮食生产专业化分工体系，但是伴随着粮食贸易的全球化发展，滥用贸易政策的现象层出不穷，一方面发达国家在国内利用“蓝箱”和“绿箱”政策对国内农业生产者实施农业支持政策，制定绿色贸易壁垒，保护国内农业生产^[4,14]。得益于粮食产业现代化程度高，发达国家在全球粮食安全治理中也拥有更多的主动权，甚至将这种权力政治化、金融化。另一方面，严格限制发展中国家采取农业支持政策，要求发展中国家进一步开放国内粮农市场。对于粮食安全不稳定甚至重度不安全国家而言，越发依赖于粮食一体化格局，在现有体系下陷入贫困恶性增长和持续的粮食不安全状态。

3.4 治理体系建设滞后于粮食安全内涵的扩展，治理体系改革缺乏动力

随着粮食安全涵盖内容日益丰富，全球粮食安全问题也更具复杂性，需要跨越不同国家、区域，更具竞争性、冲突性和敏感性。全球粮食安全治理也在多边协调、制度包容、规则透明、程序公平方面有着更高的要求。除了国际粮食治理机构发挥主要作用外，与其他机构的协调也日益重要。与全球粮食安全密切关联的农业贸易自由化、农产品金融化的治理都有相应的全球性治理制度安排，然而全球粮食安全治理体系与全球其他治理制度之间缺少协同。如 WTO 在农业支持政策改革方面未达成一致，这导致全球农业生产和贸易的严重扭曲^[2]，影响全球粮食贸易的自由化进程。此外，现有治理体系并没有有效带领全球粮食系统向可持续发展的道路上发展，对治理的参与和治理制度的遵守、执行更多按照自愿原则。加之发达国家更愿意保持现状，粮食安全治理体系缺乏改革动力。

3.5 国际粮农治理机构职责重复缺乏合力，监管机制和治理效率缺失

国际粮农机构间职能交叉，治理资源重复，现有体系下的治理效能似乎也未能发挥理想作

用。主要表现有：其一，粮食援助效果不佳。现有粮食援助体系建设未实现全球粮食安全的保障目标，甚至削弱了粮食不安全国家保障粮食安全的自主能力。受援国在履行援助协议方面表现不佳，而援助国出于人道主义的援助并不具有长期可持续性。其二，在传统议题外协调效率不高^[13]。发达国家关注气候适应性、气候智慧型农业、生态农业等前瞻性议题与发展中国家试图通过发展改善粮食不安全现状的需求并不匹配^[18]。其三，粮食安全评价体系不合理。现有粮食安全评价体系对各国进行排名，部分欠发达国家长期处于“重度粮食不安全”的标签中，带有浓重的负面色彩。其四，治理机构碎片化、分散化，在诸多粮食安全议题中缺乏合力、执行力和凝聚力^[15]。特别是在公共事件中缺乏应急处理机制，使得危机爆发时应对不足。其五，国际层面缺少对全球粮食治理体系有效监管的机构。这为跨国公司在全球粮食市场中攫取垄断权力提供了巨大的便利，此外全球粮食供应链冲击对全球经济、社会、环境的负外部性也缺乏有效管束^[12]。

4 全球粮食安全治理体系变革及中国参与路径

粮食安全治理存在分配不平衡、治理缺位、协调性不足、改革缺乏动力等问题，但全球粮食安全治理体系的困境也伴随着一定的机遇。中国在保障自身粮食安全的同时应该积极打破当前治理僵局，为全球粮食安全治理体系变革提供中国方案，引领构建更具韧性与可持续性，更加公平、开放和包容的全球粮食安全治理体系。

4.1 加强南南与南北国家粮食国际合作，稳步提升全球粮食生产率

任何国家粮食产量的提升都有助于稳定粮食市场及粮食价格的基本面。粮食安全格局并不是粮食供给能力单个国家的自给自足，而是一个全球统一体。随着粮食安全的国际化趋势加深，导致各国粮食安全问题难以独善其身。首先，应充分发挥已有涉农国际机构效能。利用涉农国际机构的地位和职能在援助国和受援国间进行协调，加大对粮食不安全国家的粮食援助和农业技术援

助,助力这类国家提升农业生产力。其次,强化农业合作。通过农业技术合作提高粮食总供给量和可贸易量,在粮食安全欠缺国家尝试建立粮农合作试验园区,如中国在非洲援建的农业示范中心,帮助粮食紧缺地区提高粮食自给率和应急能力,避免陷入对粮食援助的过度依赖,同时持续提高全球农业生产率,从本源上解决全球粮食安全问题。最后,可以尝试建立全球粮食安全供应调度中心,保证全球粮食储备、流通和应急保障能力,分散粮食供应链风险。

4.2 积极推动农业贸易规则改革,构建更加开放的粮食贸易体系

全球粮食供应链安全依赖于粮食贸易的安全,疫情、灾情和舆情只是导火索,加速了全球粮食供求不匹配、分配不均衡矛盾的爆发。全球粮食供应链不稳定问题需要系统解决,不改革现有全球粮食治理体系,粮食安全的危机将持续存在甚至更加严重。值得注意的是,减少全球粮食供应链波动对全球粮食安全的不利影响并不意味着放弃全球一体化、贸易自由化道路。相反,要建立更加公平、合理、透明的贸易体系,发挥贸易、全球化在全球资源配置中的积极作用,将贸易开放作为保障粮食安全的重要组成部分。构建更加公平合理的农业贸易规则、推进全球农业投资自由化。针对治理规则中存在的问题,有必要总结过去粮食贸易治理中的经验和教训,进行实质性的改革和磋商,稳定全球粮食供应链格局。坚决反对在粮农方面滥用贸易保护措施,建立明确的约束机制,避免出口限制、国内补贴政策扰乱粮食贸易。此外,还应加强对跨国粮商的监管,约束粮食供应链中投机行为。

4.3 引导发展中国家共同参与规则制定,增强发展中国家话语权

忽视发展中国家的利益不利于全球粮食安全的保障。全球粮食安全的保障离不开各国共同参与。在治理观念上,构建公平、合理的全球粮食安全体系要以“整体治理”替代“利益治理”,“多元治理”替代“中心治理”。倾听发展中国家、粮食不安全国家的基本诉求,尊重发展中国家在全球粮食治理体系中的推动作用,保障发展中国家

基本权益,提升发展中国家在全球粮食安全治理机制中的话语权。引导发展中国家深度参与全球粮食安全治理,确保治理主体代表性。在规则制定中,加强顶层设计,呼吁发展中国家和粮食不安全国家加入到全球粮食安全治理体系建设,推动治理机制契合现实诉求和时代需要。适当考虑部分国家在粮食安全方面的特殊要求,帮助粮食不安全国家融入到全球粮食安全治理体制中。吸纳更多发展中国家的治理建议、指标评价体系和专家意见。形成具有科学性、针对性和客观性的粮食安全评价体系。

4.4 利用数字化赋能全球粮食安全治理,搭建全球粮食信息共享平台

数字化技术有望成为全球粮食安全治理变革的新动能。粮食生产的风险性、时效性和差异性,粮食供应链风险的复杂性,粮食贸易不稳定因素的多样性需要加强对全球粮食供应体系的监测、预警,评估粮食供应体系的风险。加强数字化在保障粮食安全中的作用,一方面可以利用数字化技术建立全球粮食安全信息数据的搜集、监测、预警、分析机制,共享粮食供应链信息,构建粮食安全警示指标体系,及时对国际粮食安全风险进行应对。另一方面,各国政府和有关国际机构可以开放粮食相关数据,建立农业技术和农业发展的知识共享平台,系统总结各国在农业技术、农业援助方面的成功案例,及时向全球传播,加强信息交流,打破农产品市场信息壁垒。

4.5 增强粮食安全国际协作效能,充分发挥区域协调机制潜力

在全球层面,加强涉农国际机构之间的协调发展。联合国粮农组织、世界粮食计划署等多个机构都涉及农业与粮食安全等相关议题,机构职能存在类似或重复之处,加强这些涉农国际机构之间的协调发展,简化职能重复之处,明确职能边界。在区域层面,面对多边治理议题改革滞缓,利用好区域性的协调机制。相较于多边治理体系发展迟滞,在某些问题上边界不清晰,治理效率低下和危机应对不及时。区域性协调机制表现出高效、灵活,约束力更强等优势,有必要发挥区域性协调机制在全球粮食安全保障中的潜力,补

充多边治理体系的不足。在制度方面，推动治理规则磋商，建立更具约束力、边界更清晰、包容性更强的粮食安全治理多边协议，敦促治理规则落地实施。

5 结论

研究发现，面对气候变化、百年大变局、疫情等多重挑战，全球粮食安全形势不容乐观。纵观全球，国际粮价和全球供应链压力指数高位运行，全球粮食市场不稳定性增强。聚焦中国，作为农业净进口国，世界粮食市场的动荡也对中国的粮食安全构成挑战。追本溯源，当前粮食安全治理体系以发达国家为主导，主要服务于发达国家粮农产业发展轨迹，发展中国家处于治理外围。全球粮食一体化趋势加强，各国粮食市场与全球粮食市场实现深度融合。随着时代发展，粮食安全内涵不断丰富，粮食的属性和角色更加广泛，对粮食安全治理也提出了更高的要求。

然而，面对一系列风险冲击，现有粮食安全治理体系明显应对不足，存在全球粮食分配不均衡、供应链缺乏韧性、治理能力薄弱、协调能力不足、改革滞缓等问题，治理陷入僵局。祸福相依、相时而动，全球粮食安全治理体系中的挑战也伴随着机遇。为构建更加公平、开放、包容和更具可持续性的全球粮食安全治理体系，在保障自身粮食安全的同时，将积极发挥引领作用，展现大国担当，通过加强南南国家和南北国家的农业合作，提高全球农业生产率，稳定世界粮食供应的基本面；推动农业贸易规则改革，发挥粮食自由贸易的积极作用；引导发展中国家参与治理，采纳发展中国家治理诉求；利用数字化技术构建粮食安全信息共享平台；发挥区域协调机制的治理潜能，为全球粮食安全治理体系变革提供中国“智慧”、为发展中国家参与全球粮食安全治理提供“范本”。

参考文献：

[1] 陈秧分, 王介勇, 张凤荣, 等. 全球化与粮食安全新格局[J]. 自然资源学报, 2021, 6(36): 1362-1380.
CHENG Y Y, WANG J Y, ZHANG F R, et al. New patterns of globalization and food security[J]. Journal of Natural Resources,

2021, 6(36): 1362-1380.
[2] 樊胜根. 大食物观引领农食系统转型, 全方位夯实粮食安全根基[J]. 中国农村经济, 2022(12): 14-19.
FAN S G. The big food concept leads the transformation of the agro-food system and strengthens the foundation of food security in all aspects[J]. Chinese Rural Economy, 2022(12): 14-19.
[3] 朱晶, 王容博, 曹历娟. 俄乌冲突下的世界粮食市场波动与中国粮食安全[J]. 社会科学辑刊, 2022: 1-11.
ZHU J, WANG R B, CAO L J. The fluctuation of world food market and China's food security under the conflict between Russia and Ukraine[J]. Social Science Journal, 2022: 1-11.
[4] 朱晶, 张瑞华, 谢超平. 全球农业贸易治理与中国粮食安全[J]. 农业经济问题, 2022(11): 4-17.
ZHU J, ZHANG R H, XIE C P. Global agricultural governance and China's food security[J]. Agricultural Economy, 2022(11): 4-17.
[5] 田志宏. 疫情冲击全球粮食安全 中国粮食安全的底气从何而来[J]. 人民论坛, 2020(17): 80-83.
TIAN Z H. Where does China's food security confidence come from under the background of the epidemic impact on global food security[J]. People's Tribune, 2020(17): 80-83.
[6] 卞靖. 全球粮食安全形势变化对中国的主要影响及应对策略研究[J]. 宏观经济研究, 2022(12): 140-151.
BIAN J. Study on the main impact of the change of global food security situation on China and countermeasures[J]. Macroeconomics, 2022(12): 140-151.
[7] 王晓君, 何龙娟, 王国刚. 全球粮食不安全形势下保障中国粮食安全的逻辑思维与战略取向[J]. 改革, 2022(12): 66-77.
WANG X J, HE L J, WANG G G. Logical thinking and strategic orientation for safeguarding China's food security under the global food insecurity situation[J]. Reform, 2022(12): 66-77.
[8] 张蛟龙. 新冠肺炎疫情下的全球粮食安全: 影响路径与应对战略[J]. 世界农业, 2021(4): 4-12.
ZHANG J L. Global food security under COVID -19: Impact path and coping strategy[J]. World Agriculture, 2021(4): 4-12.
[9] 张宁宁, 李雪, 吕新业, 等. 百年变局、世纪疫情背景下世界及中国粮食安全面临的风险挑战及应对策略[J]. 农业经济问题, 2022(12): 136-141.
ZHANG N N, LI X, LV X Y, et al. Risks, Challenges and strategies faced by the global and China's food security under the unseen century changes and the Pandemic[J]. Agricultural Economy, 2022(12): 136-141.
[10] 张琳琛, 王悦, 董银果. 全球粮食生产集中化对粮食系统可持续性的影响[J]. 经济学家, 2022(11): 117-128.
ZHANG L C, WANG Y, DONG Y G. The impact of global food production concentration on food systems sustainability[J]. Economist, 2022(11): 117-128.
[11] 樊胜根, 张玉梅, 陈志钢. 逆全球化和全球粮食安全思考[J]. 农业经济问题, 2019(3): 4-10.
FAN S G, ZHANG Y M, CHEN Z G. Antiglobalism and global

- food security[J]. *Agricultural Economy*, 2019(3): 4-10.
- [12] 张蛟龙. 全球粮食安全治理[D]. 外交学院, 2019.
ZHANG J L. Global food security governance: From the perspective of institutional complex[D]. China Foreign Affairs University, 2019.
- [13] 李先德, 孙致陆, 赵玉菡. 全球粮食安全及其治理: 发展进程、现实挑战和转型策略[J]. *中国农村经济*, 2022(6): 2-22.
LI X D, SUN Z L, ZHAO Y H. Global food security and its governance: Development process, practical challenges and transformation strategies[J]. *Chinese Rural Economy*, 2022(6): 2-22.
- [14] 赵霞, 涂正健, 张久玉. 双循环格局下中国粮食安全保障能力提升路径研究[J]. *国际经济评论*, 2022(4): 74-90.
ZHAO X, TU Z J, ZHANG J Y. Paths to capacity improvement for China's food security under the dual-circulation pattern[J]. *International Economic Review*, 2022(4): 74-90.
- [15] 于宏源, 李坤海. 粮食安全的全球治理与中国参与[J]. *国际政治研究*, 2021, 42(6): 83-103+7.
YU H Y, LI K H. Global food security governance and China's participation[J]. *The Journal of International Studies*, 2021, 42(6): 83-103+7.
- [16] 金三林, 孙小龙. 加快角色转变, 积极参与全球粮食安全治理[J]. *世界农业*, 2019(3): 12-17.
JIN S L, SUN X L. China will accelerate its role transformation and take an active part in global food security governance[J]. *World Agriculture*, 2019(3): 12-17.
- [17] 朱晶, 李天祥, 臧星月. 高水平开放下我国粮食安全的非传统挑战及政策转型[J]. *农业经济问题*, 2021(1): 27-40.
ZHU J, LI T X, ZANG X Y. Emerging challenges and coping strategies in China's food security under the high-level opening up[J]. *Agricultural Economy*, 2021(1): 27-40.
- [18] 唐丽霞, 赵文杰, 李小云. 全球粮食安全评价体系的深层逻辑分析[J]. *华中农业大学学报(社会科学版)*, 2020(5): 151-159.
TANG L X, ZHAO W J, LI X Y. The deep logical analysis of global food security evaluation system[J]. *Journal of Huazhong Agricultural University(Social Sciences Edition)*, 2020(5): 151-159. 完