

后疫情时代粮食安全现状、问题和对策

王晓梅¹ 何微¹ 林巧¹ 杨小薇^{1*} 姜微波²

(1. 中国农业科学院 农业信息研究所,北京 100098;

2. 中国农业大学 食品科学与营养工程学院,北京 100083)

摘要 为探究后疫情时代我国粮食市场受国际联动效应的影响,切实保障疫情常态化下我国的粮食安全,从粮食供应角度,对疫情爆发以来的粮食安全现状进行了回顾,并对新时期粮食安全存在的问题展开分析,通过借鉴主要国家粮食安全的战略举措,提出保障我国粮食安全的政策措施和策略建议。结果表明:1)总体上,我国粮食安全发展是有保障的,但要高度重视全球粮食市场波动的潜在风险和挑战。2)针对全球疫情大流行的发展态势和我国粮食安全的现存问题,建议从监测预警、稳产保供、提质增效、加强国际政策协调、畅通全球供应渠道五方面综合施策。

关键词 后疫情时代; 粮食安全; 保障措施; 策略建议

中图分类号 F326.11

文章编号 1007-4333(2022)05-0257-10

文献标志码 A

Current situation, problems and countermeasures of food security in the post-epidemic era

WANG Xiaomei¹, HE Wei¹, LIN Qiao¹, YANG Xiaowei^{1*}, JIANG Weibo²

(1. Institute of Agricultural Information, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100098, China;

2. College of Food Science and Nutritional Engineering, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract In order to explore the impact of international linkage on China's food market in the COVID-19 post-epidemic era and ensure food security under the normalization of epidemic situation, the current situation of food security development from the perspective of food supply was analyzed, the problems in food security in the post-epidemic era were point out, and policy measures and strategic suggestions are proposed by learning from the relevant strategic measures of other countries. The result showed that On the whole, the development of China's food security was guaranteed. However, we should attach great importance to the potential risks and challenges of fluctuations in the global food market. In the view of the development trend of global epidemic and the existing problems of China's food security, it was recommended to implement comprehensive policies from five aspects including monitoring and early warning, stabilizing production and supply, improving quality and efficiency, strengthening international policy coordination, and unblocking global supply channels.

Keywords post coronavirus epidemic era; food security; safety precautions; strategy suggestion

“民为国基,谷为民命”^[1]。粮食安全事关国运民生,是治国理政的头等大事^[2]。“十四五”规划纲要着眼强化国家经济安全保障,对粮食安全战略作

出总体安排。党的十九届五中全会、中央经济工作会议和中央农村工作会议均对粮食安全作出战略部署。进入新发展阶段,必须坚定走好中国特色粮食

收稿日期:2021-07-13

基金项目:NSTL 粮食与食品安全国际战略与政策情报研究(2021XM59-7);中国农业科学院创新工程项目(CAAS-ASTIP-2016-AII)

第一作者:王晓梅,助理研究员,主要从事食品科学研究,E-mail:wangxiaomei01@caas.cn

通讯作者:杨小薇,副研究员,主要从事情报研究,E-mail:yangxiaowei@caas.cn

安全之路,把 14 亿中国人的饭碗牢牢端在自己手中。进入新发展阶段,我国粮食安全取得了举世瞩目的巨大成就,小麦和稻米等主要粮食作物供给充足,但同样也面临部分粮食和农产品需求刚性增长、结构性矛盾突出、资源约束趋紧、生产成本高企、比较效益下降、国际贸易不确定性增加、支持保护政策有待完善等诸多问题和挑战^[3]。

新冠肺炎疫情爆发以来,部分国家对粮食出口采取限制性措施,由于疫情管控的封锁措施影响了粮食产量与流通效率,全球粮食安全和农产品贸易受到了一定的冲击^[4-5]。全球应对粮食危机网络发布的《2021 年全球粮食危机报告》^[6]显示,全球粮食危机水平已飙升至近五年来最高。随着我国疫情得到有效的控制,国内已逐步进入后疫情时代,但境外疫情却呈现出全球大流行的蔓延态势。疫情严重国家粮食生产和供给的风险在加快向其他国家传导和扩散^[7],这为后疫情时代的粮食安全增加了诸多不确定性、不可预见性和高度复杂性。若全球疫情得不到有效控制,疫情冲击、蝗灾影响、贫困与饥饿等多重压力将继续恶化全球粮食市场预期,增加粮食市场异动,最终将酿成严重的全球粮食危机^[8]。

新冠疫情的爆发对各国防范粮食市场风险、化解生产隐患和保障市场供给都提出了重大的挑战。后疫情时代全球主要农业大国纷纷调整和制定新的粮食发展战略和粮食安全举措^[7]。中国作为世界粮食生产和消费大国,面对后疫情时代世界粮食发展与安全格局的新变化,稳定发展粮食生产,保障粮食绝对安全是当前和未来很长一段时间需要解决的突出问题^[9]。现阶段,我国粮食安全现状虽总体趋于平稳,但不排除受国际贸易联动的影响。在如此错综复杂的国情和疫情形势之下,本研究从全球粮食供应角度出发,分析新冠疫情对粮食安全不同维度的冲击作用,并针对主要国家的粮食安全战略举措进行汇总,以期为国家科学研判当前粮食安全形势,完善粮食生产支持保护政策,提升粮食市场宏观调控能力,保障后疫情时代国家粮食安全提供政策建议。

1 后疫情时代粮食供应现状

1.1 全球粮食供应现状

目前全球粮食供需形势总体平稳,主要粮食生产国并未出现粮食减产、供不应求等问题。本研究重点分析了小麦、稻米、玉米和大豆 4 种粮食作物,

我国三大主粮包括小麦、稻米和玉米,大豆为主要饲料粮(表 1)。2020 年以来,全球粮食供应市场总体呈现:1)粮食产量稳中有升。根据美国农业部(United States Department of Agriculture, USDA)《全球农产品》^[10]报告统计显示,2020 年全球粮食产量为 27.27 亿 t,同比增长 2%。其中小麦 7.76 亿 t、稻米 5.04 亿 t,按照全球约 76 亿人口计算,人均粮食产量约为 359 kg。2)粮食市场贸易总体平稳。根据 USDA《全球粮食市场和贸易》^[11]报告显示,2020 年全球粮食消费量为 27.49 亿 t,同比增长 2.9%;粮食库存量为 7.89 亿 t,同比减少 2.8%;粮食进出口总量为 4.71 亿 t,同比增加 4.9%。全球粮食消费、库存和贸易量较上年变化不显著,市场贸易相对较平稳。3)部分国家供需错配。由于全球人口和农业资源的分布不均匀,不同国家的粮食人均占有量差异巨大。例如,美国、乌克兰、阿根廷、俄罗斯、巴西、加拿大是主要粮食产品出口国,2020 年美国出口粮食 1.03 亿 t,阿根廷出口粮食 0.47 亿 t。而另一些国家对进口的依赖度高,例如,菲律宾历年的稻米产量都低于其消费量,是全球最大的稻米进口国,埃及则是全球最大的小麦进口国。2020 年菲律宾进口稻米 0.02 亿 t,埃及进口小麦 0.13 亿 t。

1.2 中国粮食供应现状

截至 2021 年 4 月,我国粮食市场运行平稳,粮食供应总体呈现特点如下:1)粮食产量稳中有升。2020 年我国粮食产量 5.51 亿 t,比 2019 年增加 208 万 t,同比增长 0.4%,其中小麦 1.34 亿 t、稻米 1.48 亿 t、玉米 2.61 亿 t。按照中国 14 亿人口计算,中国人均粮食达 394 kg,平均每人每天超过 1 kg。2)粮食消费有所增加。2020 年我国粮食消费量为 6.12 亿 t,比 2019 年增加 4 578 万 t,同比增加 8.08%,其中小麦 1.5 亿 t、稻米 1.49 亿 t、玉米 2.89 亿 t。小麦、稻米和玉米的消费量同比增长 19.08%、2.60% 和 3.96%。3)粮食库存充盈。2020 年,我国小麦和稻米的库存结余为 2.62 亿 t,而我国小麦和稻米年均消费量为 2 亿多 t。因此,现有库存基本可以满足中国人民 1 年以上的粮食需求,加上我国每年稳中有升的粮食产量,库存仍将处于充盈状态。2020 年我国小麦、稻米和玉米的库存消费比分别为 96.95%、78.12% 和 67.88%,远高于世界平均水平。4)主粮进口量占比低。我国是全球最大的稻米和小麦生产国,全球第二大玉米生产国。2020 年,我国小麦、稻米和玉米的进口量分别为 815 万、

表1 全球和中国主要粮食作物生产、消费和进出口情况

Table 1 Production, consumption, import and export of major grain crops in the world and China

指标 Index	年份 Year	小麦 Wheat		稻米 Rice		玉米 Corn		大豆 Soybean	
		中国 China	全球 World	中国 China	全球 World	中国 China	全球 World	中国 China	全球 World
面积/ $\times 10^6$ hm ² Area	2019	23.73	216.98	29.69	160.71	41.28	193.18	9.30	122.63
	2020	23.38	221.92	30.08	162.46	41.26	196.84	9.87	127.93
单产/(t/hm ²) Yield	2019	5.63	3.52	7.06	4.62	6.32	5.78	1.95	2.76
	2020	5.74	3.50	7.04	4.63	6.32	5.78	1.99	2.84
总产量/ $\times 10^6$ t Production	2019	133.59	763.86	146.73	497.69	260.78	1 116.52	18.10	339.00
	2020	134.25	776.49	148.30	504.17	260.67	1 137.05	19.60	363.19
消费量/ $\times 10^6$ t Domestic consumption	2019	126.00	747.18	145.23	496.30	278.00	1 134.60	91.50	311.45
	2020	150.00	781.01	149.00	504.31	289.00	1 156.19	96.00	322.47
库存量/ $\times 10^6$ t Ending Stocks	2019	151.68	300.04	116.50	177.88	200.53	302.99	26.80	96.38
	2020	145.43	295.52	116.40	177.74	196.18	283.85	31.60	86.87
进口量/ $\times 10^6$ t Import	2019	5.38	191.41	3.20	44.97	7.60	174.98	98.53	164.97
	2020	10.50	196.31	2.90	45.98	24.00	185.11	100.00	167.76
出口量/ $\times 10^6$ t Export	2019	1.05	191.41	2.27	44.97		174.98		165.05
	2020	1.00	196.30	2.30	45.98		185.11		170.91

注：数据来源于美国农业部农业研究组织。

Note: The data comes from the Agricultural Research Service of the United States Department of Agriculture.

294万和1 129万t,仅占全国三大主粮消费总量的5.4%、2.0%和3.9%左右,且进口的主要谷物是强筋或弱筋小麦、泰国稻米和饲料用玉米等,进口目的是满足个性化消费需求和畜牧业养殖。

2 后疫情时代粮食安全问题

2.1 全球粮食安全问题

新冠肺炎疫情在全球扩散蔓延后,为了保证本国粮食安全,多个国家对于粮食出口采取限制性措施,恐慌情绪引起部分粮价攀升和暂时性供应短缺。各国的疫情管控措施也进一步影响了粮食的流通效率,全球粮食市场的异动充分暴露了疫情下多个国家对于粮食安全的忧患意识和粮食危机的恐慌。新冠肺炎疫情大流行给全球粮食保障带来诸多不确定因素,国际粮食产业链和供应链存有风险。

2.1.1 部分国家粮食供应或受影响

当前全球粮食产量平稳超过需求,供需基本平衡。全球主要粮食生产国的生产活动尚未受到严重的疫情冲击,但部分国家粮食生产遇到一些问题。

如疫情导致古巴水稻生产所需材料和其它投入品不足,干旱严重影响阿根廷玉米的产量、蝗灾威胁阿根廷、巴西和乌拉圭的小麦生长及产量等。同时,受供需情况、产量预期、进出口贸易等多种因素的影响,主要谷物价格走势呈现多级分化,粮食价格走势喜忧参半。截止2021年5月,国际玉米和小麦价格总体呈现上涨趋势,基准美国玉米价格环比上涨14.6%,同比上涨111%;基准美国小麦价格同比上涨34%;粮农组织稻米价格指数平均为110.6点,环比基本持平,同比下降4.5%^[12]。

2.1.2 地缘政治破坏粮食供应链平衡

部分国家在防疫上以政治代替科学,以甩锅代替防疫,以邻为壑、转嫁危机,导致疫情风险加剧,严重影响粮食生产和供给^[7,13]。目前,已有一些国家在粮食市场和供给上采取限制性政策和措施,如俄罗斯联邦上调2021年3至6月期间谷物出口税、乌克兰设定2020/21年度玉米出口上限等。同时,一些国家开始在国际市场上进行粮食抢购,土耳其大量购入小麦,哥伦比亚对玉米、大豆等设定免税进

口。随着疫情的缓和,粮食供应链会逐渐调整至正常水平,但短期内,各国的防疫措施会继续在全球层面上限制粮食流通的效率。这种人为造成的粮食生产及供给上的非传统风险因素,比传统风险因素对粮食安全的影响更大,对全球粮食生产及供给的影响更具长期性和危害性^[7]。

2.1.3 疫情冲击全球农业食物系统稳定

新冠肺炎疫情的大流行破坏了全球食物供应链,影响了食物的供应量和配置效率。疫情防控措施造成经济增长放缓,经济增长速度放缓导致劳动力需求和工作岗位减少、贫困人口增加的同时削弱其食物购买力,冲击其食物安全和营养保障。疫情除了直接威胁人们的健康外,还可能导致全球人口的营养状况恶化,特别是在卫生、食物和社会保护方案脆弱或无法根据需要扩大规模的国家和地区^[5,14]。2019年,全球有6.9亿人遭受饥饿困扰,20亿人无法正常获取安全、营养、充足的食物,1.44亿儿童发育不良;2020年至少有1.55亿人陷入危机或更为严重的重度粮食不安全状况,比上一年增加了约2000万人^[6]。

2.1.4 疫情威胁、地区冲突、极端天气加重粮食危机水平

疫情、地区冲突、极端天气等正在使亿万人陷入重度粮食不安全境地,部分国家粮食生产受到冲击,非洲个别国家或受重创。印度、巴西和美国作为世界最主要的粮食生产国,同样也是疫情最严重的国家。2021年3月,印度疫情出现第二波反弹,导致失业和贫困率大幅度上升。根据联合国开发计划署的数据,2020年印度贫困人口增加了2.6亿^[15]。如果印度疫情趋势无法在短期内得到扭转,那么作为第一稻米出口大国的印度将受到严重影响。同时,目前大部分受到冲突和极端天气影响的国家主要为海地、非洲南部和西部等卫生较差的脆弱经济体,受蝗灾侵袭的国家为主要粮食生产国与出口国,疫情的叠加效应将给这些国家的粮食安全带来极大的危机。

2.2 中国粮食安全问题

从国内来看,我国粮食发展与安全是有保障的,农产品市场运行则相对平稳,谷物基本自给,口粮绝对安全,全球疫情对我国粮食生产和供给影响有限。但也面临着一些新的问题和挑战。在我国粮食安全的总体格局中,小麦、稻米和玉米三大主粮将继续保持良好发展势头,粮食供求基本平衡与结构性矛盾

突出并存,粮食连年增产与粮食生产方式和粮食需求升级不匹配问题并存,玉米、大豆供给能力提升与多重因素制约导致市场缺口扩大问题并存,国际粮食市场联动与国内粮食价格波动问题并存。

2.2.1 粮食结构性紧缺矛盾凸显

我国大国小农,人多地少,淡水稀缺的基本国情没有改变^[7]。近年来,农业科技的进步带来了粮食产量和供应水平的提高,但由于人口的快速增长和消费需求的多样化,粮食供求结构性矛盾仍然比较突出,部分粮食作物存在阶段性过剩,如玉米、稻谷等品种粮食库存处于历史高位,部分主粮存在供给结构性短缺的问题,如国产大豆产能不足严重依赖国外进口,国内大豆单产水平远低于世界平均水平且同质化严重,国内多为高蛋白和菜用大豆,以美国、巴西和阿根廷为代表的美洲市场主要为高光效、高肥效、抗倒伏、抗虫和抗除草剂大豆。同时,部分粮食作物供需矛盾导致进口需求持续扩大,2020年,国内大豆进口量1.0亿t,进口量大幅增加且首次突破1亿t。

2.2.2 粮食生产消费需求匹配不足

受疫情冲击、饲用需求增加、粮食生产方式转变和消费需求升级等多重因素的影响,粮食消费量快速增加,且粮食产品多样化、优质化的需求也越来越高。2020年,我国粮食消费量增长8.08%,粮食消费增长率高于产量增长率7.6个百分点。2020年6月起玉米价格持续走高,小麦替代饲用玉米需求要快速增加。2020年,玉米和大豆的饲用消费也大幅增长,带动进口需求持续扩大,如玉米进口量达1129万t,比上年增长135.8%,进口量创历史新高,远超720万t的年进口配额数量,玉米进口替代品高粱、大麦、木薯干、玉米酒糟的进口数量也大幅跃增。同时,部分优质粮食的需求也难以满足国内市场,如优质强筋和弱筋小麦难以满足国内食品加工工业的需求。2020年,中国小麦进口量大幅增加,同比增加1.3倍,强筋或弱筋小麦、饲用小麦均有进口。

2.2.3 多重不利因素增加玉米和大豆供给风险

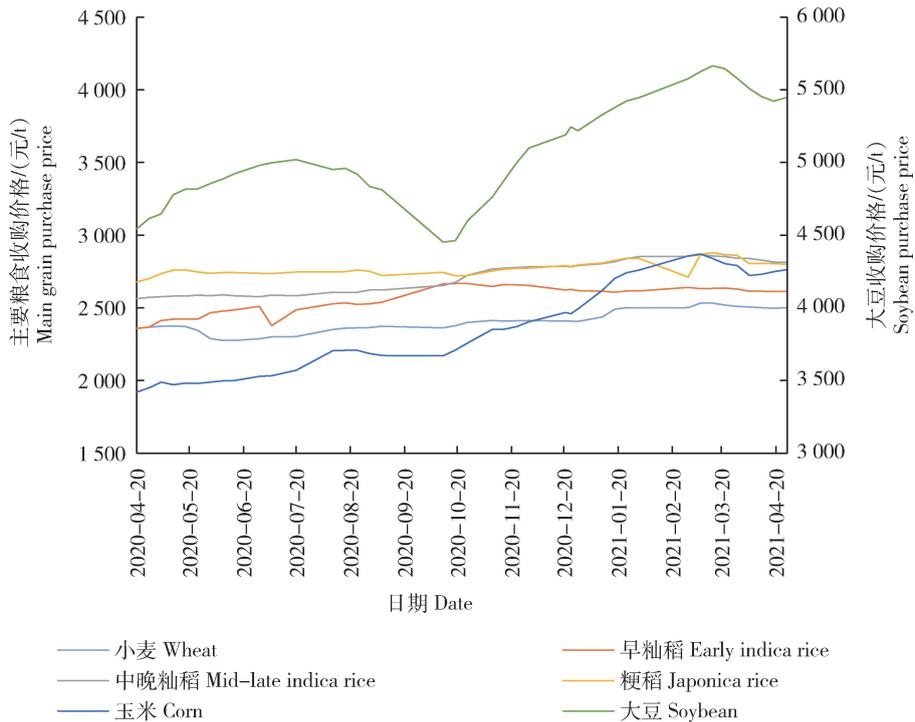
我国饲料用玉米和大豆需求量较大。2020年玉米供需缺口较大,其原因主要为玉米生产连年调减、疫情导致部分国家贸易保护措施、国家临储玉米去库存进程结束、贸易商屯粮惜售、生猪生产饲用消费恢复性增长等。同时,我国大豆供需缺口也较大,其主要原因在于大豆产能严重不足、2019年临储大

豆全部拍卖完毕和国际大豆价格上涨等。我国大豆严重依赖进口,大豆对外依存度超过80%,进口来源国主要是美国、巴西、阿根廷。由于大豆主要出口国美国、巴西疫情仍在蔓延,叠加政治因素,未来国内大豆进口仍存在一定风险。

2.2.4 国际粮食市场联动效应波及粮食价格稳定

新冠肺炎疫情大流行给全球粮食保障带来诸多不确定因素,部分国家的贸易保护措施助推了国际粮食价格的攀升,造成了部分粮食期货品种、粮食股

价逆势走高。国内部分粮食价格受国际市场价格联动及国内市场供应预期等多重因素的影响,也出现部分粮食价格走高的现象。2020年,国内粮食价格总体呈现上涨态势,水稻、玉米和大豆涨幅明显(图1)。国内稻谷收购均价与上年相比总体上涨、水稻上涨明显、粳稻基本持平;小麦价格总体呈现稳中有升的趋势;玉米价格涨幅明显,成为三大主粮作物中的领涨品种;大豆价格一路上涨,仅10月新豆集中上市时短暂回调。



数据来源于国家粮油信息中心。

The data comes from the China National Grain and Oils Information Center.

图1 我国主要粮食作物收购价格(2020年4月—2021年4月)

Fig.1 Purchase prices of major food crops in China (2020-04—2021-04)

3 各国粮食安全战略与举措

2021年5月5日,全球应对粮食危机网络发布的《2021年全球粮食危机报告》^[6]中指出,2020年,全球多个受粮食危机困扰的国家遭遇了严重粮食不安全状况,需要紧急生活援助的人数达到了五年以来最高水平,且2021年全球粮食危机将会加剧。因此,各国纷纷采取了各项有力的政策举措来保证本国粮食安全,政策信息来源于联合国粮农组织和欧盟官方网站,具体措施和相关国家政策如下。

3.1 通过相关战略规划,对粮食安全提供政策性保障和指引

3.1.1 持续监测和评估粮食系统,提供可靠的粮食安全数据以供决策

粮食安全小组(Food security cluster, FSC)在《2020—2022战略规划》^[16]中提出有效利用主动预警和评估系统,支持国家和全球层面联合分析,以找出差距和需求,同时不断改进监测和评估系统并加强问责制,对相关风险确定解决方案。欧盟在2020年12月发布的“确保粮食供应和粮食安全的应急计划”路线图^[17]中提出利用现有的欧盟和国际检测工

具,提供最新且可靠的粮食数据作为基础,持续评估疫情对欧盟粮食系统的威胁和风险。美国农业部经济研究局(Economic research service, ERS)在《2021—2025年战略规划》^[18]中指出 ERS 会提供有关粮食安全的研究、分析和信息,包括影响粮食生产和粮食安全的因素,以确保美国农业资源有助于增强全球粮食安全。

3.1.2 引导协调粮食安全应对措施,通过相关粮食援助计划改善粮食不安全状况

FSC 提出确定粮食安全援助的下限,将粮食援助与农业、生计和其他部门的干预措施相结合。欧盟指出要与国际组织合作,建立一个由委员会协调并由成员国参与的欧盟粮食危机应对机制。2021年3月,美国政府宣布通过一系列行动减少疫情导致的粮食不安全状况,包括通过营养补充援助计划支持困难家庭、通过向各州提供 12.5 亿美元的资金支持粮食购买等^[19]。

3.1.3 加强信息交流和协调行动,保证公众和利益向相关者的信息公开透明

FSC 提出要加强具体粮食安全信息的交流,加强各国、各机构之间的沟通宣传和资源调动。欧盟强调要将重点放在协调行动上,以支持欧盟各国的政策一致性,同时将欧盟作为交流各国应对粮食危机实践经验和教训的空间,并与公众和利益相关者进行公开透明的沟通。ERS 提出美国会通过提高农业生产率支持粮食不安全国家的可持续农业生产,使农业发展满足全球对食品、饲料、纤维和燃料的日益增长的需求。

3.2 通过金融资助和补贴,支持生产并保障农民收益

3.2.1 世界银行对贫穷国家提供近百亿美金的粮食安全资助计划

国际开发协会是世界银行为帮助和促进最不发达的贫穷国家发展而设立的银行服务机构。到 2021 财年第 1 季度末为止的六个月内,协会已提供了 53 亿美元的资金用于粮食安全,预计 2021 财年剩余时间里,将继续提供 37 亿美金资助计划开展应对新冠疫情的农业相关工作^[20]。

3.2.2 政府部门通过项目资助农业建设、改善粮食安全

2020 年 9 月,阿富汗启动了 1 项耗资 1 亿美元的紧急农业和粮食安全项目,旨在通过增加当地粮食产量和加强关键的商业食品供应链以及在农村地

区发展生产性资产提供短期就业机会来改善粮食安全^[21]。2021 年 1 月,危地马拉启动 1.79 亿美金的“应对 COVID-19 现代农业食品价值链”项目,旨在提高农业食品系统的效率并提高某些价值链的受益者抵御能力和对 COVID-19 大流行提供紧急响应^[22]。

3.2.3 通过出口税补偿和销售补贴,保障农民收益

2020 年末,阿根廷的大豆库存水平创历史新高,2020 年 11 月,阿根廷政府批准了 1 项出口税补偿计划,用于补偿中小型农民对大豆支付的部分出口税,这项措施旨在激励中小规模农民出口大豆产品,同时保障农民收益^[23]。2020 年 11 月,格鲁吉亚政府拨款 1 000 万拉里(约 322 万美元)用于面粉销售补贴计划^[24]。

3.3 通过贸易保护措施,确保国内粮食市场的稳定

3.3.1 设置谷物出口配额和上调谷物出口税,稳定粮食价格

俄罗斯、乌克兰、越南和哈萨克斯坦则对粮食出口设置了限额。2020 年 12 月,俄罗斯联邦宣布 2021 年小麦出口税和谷物配额计划,决定上调谷物出口税,并对谷物出口征收浮动关税^[25]。2021 年 1 月,乌克兰规定在 2020/21 销售年度对玉米实行出口配额制,该措施旨在防止玉米价格进一步上涨,保障国内玉米供应、稳定饲料价格^[26]。

3.3.2 通过限期内的出口禁令,保障本国粮食供应

吉尔吉斯斯坦、阿尔及利亚暂时禁止出口某些类型的食品,包括小麦、小麦粉、植物油、糖、鸡蛋、大米、豆类等。2020 年 11 月,吉尔吉斯斯坦政府通过了第 569 号决议,禁止向欧亚经济联盟以外国家出口部分农产品,包括牲畜、家禽、蛋、谷物、植物油和糖^[27]。暂时性贸易保护措施具有时效性,将随着疫情形势和国情发展而变化,要警惕全球新冠疫情发展带来的高度不确定性。

3.3.3 玉米丰收国家鼓励出口,增加全球玉米市场供应

2021 年 3 月,马拉维贸易部宣布 2021 年 3 月至 6 月暂停实施玉米出口禁令,由于 2019 年和 2020 年玉米大丰收,马拉维的玉米库存将出现大量结余,因此,政府决定颁发出口许可证。该措施旨在释放仓储空间,并避免出现浪费^[28]。

4 后疫情时代中国粮食安全保障建议

疫情爆发严重冲击了各国经济健康发展和社会

平稳运行,更增加了全球爆发粮食危机的风险。我国虽然谷物基本自给,口粮绝对安全,但疫情的爆发仍然暴露出现有粮食供应保障机制和国际联动负面效应的短板,以及长期制约我国粮食安全发展的刚性问题,如粮食结构性紧缺矛盾凸显、粮食生产消费需求匹配不足、多重不利因素增加玉米和大豆供给风险、国际粮食市场联动效应波及粮食价格稳定等问题。针对国外疫情持续蔓延,国内疫情常态化防控的新形势,必须毫不动摇地坚持中央确定的粮食安全方针,充分利用好国内国际两个市场和两种资源,处理好粮食安全保障的常态与应急、政府与市场、中央与地方、生产者与消费者、国内与国际、当前与长远等关系^[4,29]。通过对我国粮食安全问题的深入剖析,建议从监测预警、稳产保供、提质增效、加强国际政策协调、畅通全球供应渠道5方面综合施策,为疫情常态化下的我国粮食安全和经济社会发展提供前有力的支撑。

4.1 加强监测预警,调控市场风险

密切关注粮食供需和价格波动,强化监测预警机制,增强粮食市场调控力度。一是密切关注市场供需变化和价格异常波动,做好供给侧及时补货和需求侧市场调控^[30],保持粮食价格运行在合理区间;构建农业市场信息系统、用于监测世界粮食供应和价格变化^[31]。二是加强粮食全产业链风险调查研判,建立动态监测、实时预警机制,完善和优化宏观调控,把粮食安全风险化解在源头、防控在前端^[32];建立全球疫情监测及其影响研判机制,系统评估疫情对全球经济、重点产业链的冲击影响,强化我国产业链的关键领域、薄弱环节和风险点的监测预警,及早谋划应对举措、系统方案和政策支持选项。三是有序保障政策粮出库率,加大推进临储拍卖、粮食保险试点、调整完善粮食收购价、叠加政策粮定点定量投放力度,严厉打击投机资本肆意炒作引发粮食恐慌等行为。

4.2 稳定粮食生产,保障市场供应

保障农业耕种增产,加强粮食保障供给,维护正常市场运行体系。一是加大强农惠农政策力度,加大对粮食生产的扶持,以减少生产成本、降低生产风险,增强抗灾能力;加强对耕地保护的补偿激励措施,落实各项扶持政策,稳定种粮农民补贴,保护农民种粮积极性,着力提高粮食生产效益^[33-34]。二是创新粮食生产经营模式,优化生产技术措施,畅通粮食加工、运输、配送等供应链和物流链的有效对

接^[35],着力打造新业态,缩短粮食供应链。三是加强对粮食市场和经营者的监管,严厉打击各种违法收购、屯粮惜售、欺行霸市等经营行为,强化市场监管,加大巡查和抽查力度,督促企业依法规范经营,同时对发布虚假信息和制造恐慌气氛的行为进行制止和处罚,以维护市场正常秩序^[36]。

4.3 提升粮食品质,增强市场效能

加强科研技术攻关,提升粮食品质,推进优质粮食工程。二是实施“藏粮于地、藏粮于技”战略和种业“卡脖子”技术攻关^[37],开展绿色增产模式攻关,推广优良品种和标准化绿色技术模式,加快实施农业生物育种重大科技项目,加强杂种优势利用、定向生物诱变、高通量育种芯片、高效基因分型、全基因组选择、融合基因编辑、合成生物学和人工智能等前沿技术研究,加快培育高产高效、绿色优质、节水节粮、宜机宜饲、专用特用新品种^[1]。二是围绕城乡居民对高品质农产品的新需求,促进粮食作物品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产,提升粮食价值创造和市场竞争能力^[38]。三是启动优质粮食工程^[35],持续开展“中国好粮油”行动,通过培育龙头企业来壮大粮食产业,实施粮食绿色仓储、品质品牌、质量追溯和健康消费等提升行动。

4.4 强化国际政策协调,推动贸易流通和自由化

加强国际粮食安全、贸易和投资政策协调,呼吁粮食贸易通道开放,推动贸易流通和自由化。一是要加强国际协调,确保全球农业与粮食供应链安全运行与有效运转,不断完善和强化全球粮食安全治理,共同维护全球农业贸易和市场秩序。二是建议联合欧洲有关国家以及发展中国家,在全球发起限制对农产品投机炒作、避免全球粮食剧烈波动的国际倡议,有效遏制投机资本扰乱全球粮食市场、引发全球粮食危机的行为,积极支持和参与联合国机构开展的援助低收入、贫困国家粮食安全的国际合作^[4]。三是加强与联合国粮农组织、世界卫生组织、世界贸易组织的合作,呼吁各国保持粮食贸易通道开放,确保关键粮食供应链畅通,维护遭遇粮食危机国家的农业食品系统持续运转,构建临时性的全球粮食安全保障机制,抵御贸易保护主义,推动贸易流通和自由化^[39]。

4.5 畅通全球供应渠道,推进国际贸易多元化

强化粮食全球供应链管理,畅通全球供应渠道,推进国际贸易多元化发展。一是要加强和完善全球农业食品供应链管理,促进贸易流通,减少非必要的

人流、物流限制和对货物贸易的限制措施,进一步提高大豆等大宗进口农产品风险防控水平^[40]。二是研究制定综合支持政策,优化资源配置,鼓励中国企业深度融入全球农业食品生产、加工、物流、营销及贸易产业链、价值链与供应链^[4],走出国门建设粮食生产基地或加工企业,与当事国形成利益共同体,实现互利共赢^[41]。三是积极部署采购大豆等大宗农产品,寻求大豆等短缺农产品的替代品和进口替代国,推动进口来源和进口方式多元化,避免过度依赖单一国家酿成被动局面,优化粮食安全国际贸易布局,畅通国际贸易渠道。

参考文献 References

- [1] 张务锋. 解决好中国人自己的“饭碗”问题[J]. 中国粮食经济, 2021(5): 6-10
Zhang W F. Solve the problem of Chinese people's own "rice bowl"[J]. *China Grain Economy*, 2021(5): 6-10 (in Chinese)
- [2] 宋莉莉, 张琳, 杨艳涛, 侯丽薇, 王国刚. 新型冠状病毒肺炎疫情对我国粮食产业的影响分析[J]. 中国农业科技导报, 2020, 22(6): 12-16
Song L L, Zhang L, Yang Y T, Hou L W, Wang G G. Analysis of the impact of the novel coronavirus pneumonia on my country's grain industry [J]. *Journal of Agricultural Science and Technology*, 2020, 22(6): 12-16 (in Chinese)
- [3] 蒋和平, 尧珏, 蒋黎. 新时期我国粮食安全保障的发展思路与政策建议[J]. 经济学家, 2020(1): 110-118
Jiang H P, Yao J, Jiang L. Development thoughts and policy suggestions for China's food security in the new era [J]. *Economist*, 2020(1): 110-118 (in Chinese)
- [4] 程国强, 朱满德. 新冠肺炎疫情冲击粮食安全: 趋势、影响与应对[J]. 中国农村经济, 2020(5): 13-20
Cheng G Q, Zhu M D. COVID-19 Pandemic is affecting food security: Trends, impacts and recommendations [J]. *Chinese Rural Economy*, 2020(5): 13-20 (in Chinese)
- [5] 陈志钢, 詹悦, 张玉梅, 樊胜根. 新冠肺炎疫情对全球粮食安全的影响及对策[J]. 中国农村经济, 2020(5): 2-12
Chen Z G, Zhan Y, Zhang Y M, Fan S G. The impacts of COVID-19 on global food security and the coping strategy [J]. *Chinese Rural Economy*, 2020(5): 2-12 (in Chinese)
- [6] Global Network Against Food Crises. Global report on food crises (2021) [EB/OL]. (2021-05-05). <http://www.fightfoodcrises.net/grfc-2021/en/>
- [7] 尹成杰. 后疫情时代粮食发展与粮食安全[J]. 农业经济问题, 2021(1): 4-13
Yin C J. Food development and food security in post epidemic era [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2021(1): 4-13 (in Chinese)
- [8] 胡迪, 杨向阳. 后疫情时代保障粮食安全的政策取向与策略选择[J]. 农业经济问题, 2021(1): 41-53
Hu D, Yang X Y. Policy orientation and strategy choice of ensuring food security in post-pandemic era [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2021(1): 41-53 (in Chinese)
- [9] 王晓梅, 何微, 杨小薇, 孔令博, 林巧. 新型冠状病毒肺炎疫情影响下粮食保障应对策略分析与建议[J]. 中国农业科技导报, 2021, 23(5): 1-7
Wang X M, He W, Yang X W, Kong L B, Lin Q. Impact of COVID-19 pandemic on global food security and countermeasures [J]. *Journal of Agricultural Science and Technology*, 2021, 23(5): 1-7 (in Chinese)
- [10] United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service. World Agricultural Production [EB/OL]. (2021-05-12). https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/5q47rn72z/tm70nr38j/m900pq108/WAPMay2021_FINAL.pdf
- [11] United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service. Grain: World Markets and Trade [EB/OL]. (2021-05-12). <https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/zs25x844t/tx31rd50m/n296xt95q/grain.pdf>
- [12] Food and Agricultural Organization of the United Nations. Coarse grains and wheat prices firmed, while rice prices held steady in May [EB/OL]. (2021-06-09). <http://www.fao.org/giews/food-prices/international-prices/detail/zh/c/1412209/>
- [13] 钟钰, 陈萌山. 全球疫情蔓延下的粮食安全及应对策略[J]. 理论学刊, 2020(5): 85-92
Zhong Y, Chen M S. Food security and response strategies under the spread of the global epidemic [J]. *Theory Journal*, 2020(5): 85-92 (in Chinese)
- [14] 樊胜根, 高海秀. 新冠肺炎疫情下全球农业食物系统的重新思考[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2020(5): 1-8, 168
Fan S G, Gao H X. Rethinking the global food system under COVID-19 [J]. *Journal of Huazhong Agricultural University: Social Sciences Edition*, 2020(5): 1-8, 168 (in Chinese)
- [15] Food and Agricultural Organization of the United Nations. Global Information and Early Warning System. Country analysis. Country briefs: India [EB/OL]. (2021-03-12). <http://www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=IND>
- [16] Food Security Cluster. Food security cluster strategic plan

- 2020-2022[EB/OL]. (2020-07-06). <https://fcluster.org/news/food-security-cluster-strategic-plan>
- [17] European Union. Contingency plan for ensuring food supply and food security [EB/OL]. (2021-05-20). http://fapda.apps.fao.org/fapda/downloadDoc?filePath=/Policy/41273.pdf&fileName=090166e5_d65a2e8f.pdf
- [18] Department of Agriculture Economic Research Service of the United States. Strategic plan FY 2021-2025[EB/OL]. (2021-05-20). <https://www.ers.usda.gov/media/nhelklzj/economic-research-service-strategic-plan-fy-2021-2025.pdf>
- [19] Department of Agriculture of the United States. Biden-Harris administration's actions to reduce food insecurity amid the COVID-19 crisis [EB/OL]. (2021-03-03). <https://www.usda.gov/media/press-releases/2021/03/03/biden-harris-administrations-actions-reduce-food-insecurity-amid>
- [20] The World Bank. Responding to the emerging food security crisis [EB/OL]. (2021-05-18). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/775981606955884100/responding-to-the-emerging-food-security-crisis>
- [21] Afghanistan Ministry of Agriculture, Irrigation and Livestock. Emergency agriculture and food safety project inaugurated [EB/OL]. (2020-09-27). <https://www.mail.gov.af/en/emergency-agriculture-and-food-safety-project-inaugurated>
- [22] The World Bank. Responding to COVID-19: Modern and resilient agri-food value chains [EB/OL]. (2021-05-18). <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P173480>
- [23] Department of Agriculture Foreign Agricultural Service of the United States. Argentina introduces export tax compensation program for small farmers[EB/OL]. (2020-11-18). https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Argentina%20Introduces%20Export%20Tax%20Compensation%20Program%20for%20Small%20Farmers_Buenos%20Aires_Argentina_11-05-2020
- [24] Food and Agricultural Organization of the United Nations. Georgia introduces subsidies on wheat flour[EB/OL]. (2020-12-14). <http://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/zh/c/1364740/>
- [25] Food and Agricultural Organization of the United Nations. Russian Federation sets floating tax system for grain exports to come into force from June 2021[EB/OL]. (2021-02-15). <http://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/zh/c/1375620/>
- [26] Food and Agricultural Organization of the United Nations. Ukraine sets maximum volume of maize exports for the 2020/21 season[EB/OL]. (2021-01-28). <http://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/zh/c/1371477/>
- [27] Food and Agricultural Organization of the United Nations. Kyrgyzstan introduces a new six-month ban on exports of agricultural products[EB/OL]. (2020-12-04). <http://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/zh/c/1364633/>
- [28] Food and Agricultural Organization of the United Nations. Malawi lifts export ban for maize between March and June 2021[EB/OL]. (2021-03-16). <http://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/zh/c/1381711/>
- [29] 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]. *Issues in Agricultural Economy*, 2021(1): 27-40 (in Chinese)
- [30] 王小艺, 王珍妮, 孔建磊, 金学波, 苏婷立, 白玉廷. 基于FPG-SOM的粮食供应链危害物风险分级评价[J]. 食品科学, 2020, 41(9): 15-22
- Wang X Y, Wang Z N, Kong J L, Jin X B, Su T L, Bai Y T. Risk assessment of hazardous materials in grain supply chain based on frequent pattern growth combined with self-organizing maps (FPG-SOM)[J]. *Food Chemistry*, 2020, 41(9): 15-22 (in Chinese)
- [31] 刘强. 稳住粮食“压舱石”有基础有条件有信心[N]. 农民日报, 2020-04-05(2)
- Liu Q. Stable grain “ballast stone” has a foundation, conditions and confidence[N]. *Farmers' Daily*, 2020-04-05(2) (in Chinese)
- [32] 程国强, 朱满德. 2020年农民增收: 新冠肺炎疫情的影响与应对建议[J]. 农业经济问题, 2020(4): 4-12
- Cheng G Q, Zhu M D. Increasing farmers' income in 2020: Impacts of and recommendations under the COVID-19 pandemic[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2020(4): 4-12 (in Chinese)
- [33] 乔金亮. 米面油货足价稳 跟风抢购不可取[N]. 经济日报, 2020-04-26(4)
- Qiao J L. It's not advisable to follow the trend and snap up: The price of rice noodles and oil products is stable at full price [N]. *Economic Daily*, 2020-04-26(4) (in Chinese)
- [34] 朱信凯, 田晓晖. 新冠肺炎疫情对全年粮食生产不会造成较大冲击[N]. 粮油市场报, 2020-03-17(B03)
- Zhu X K, Tian X H. The new crown pneumonia epidemic will not have a major impact on the annual grain production[N]. *Grain and Oil Market Report*, 2020-03-17(B03) (in Chinese)

- [35] 孙弋弋, 张洽棠. 优质粮食工程深入推进保障粮食产业高质量发展[N]. 中国经济导报, 2021-07-06(2)
- Zhang Y Y, Zhang Q T. In-depth advancement of the high-quality grain project to ensure the high-quality development of the grain industry[J]. *China Economic Herald*, 2021-07-06(2) (in Chinese)
- [36] 司伟, 张玉梅, 樊胜根. 从全球视角分析在新冠肺炎疫情下如何保障食物和营养安全[J]. 农业经济问题, 2020(3): 11-16
- Si W, Zhang Y M, Fan S G. How to ensure food and nutrition security under the COVID-19 epidemic: A global perspective [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2020(3): 11-16 (in Chinese)
- [37] 黎茵. 种业创新与国家粮食安全: 我国种业资源优势及“卡脖子”技术攻关[J]. 北京交通大学学报: 社会科学版, 2021, 20(3): 108-114
- Li Y. Seed industry innovation and national food security: Resource advantages of seed industry in China and its key technology research[J]. *Journal of Beijing Jiaotong University: Social Sciences Edition*, 2021, 20(3): 108-114 (in Chinese)
- [38] 叶兴庆. 迈向 2035 年的中国乡村: 愿景、挑战与策略[J]. 管理世界, 2021, 37(4): 98-112
- Ye X Q. China's rural areas toward 2035: Vision, challenges and strategies[J]. *Management World*, 2021, 37(4): 98-112 (in Chinese)
- [39] 李春顶, 谢慧敏. 新冠疫情与全球粮食安全[J]. 世界知识, 2020(14): 58-59
- Li C D, Xie H M. New crown epidemic and global food security[J]. *World Knowledge*, 2020(14): 58-59 (in Chinese)
- [40] 程国强, 朱信凯, 樊胜根, 叶兴庆, 朱晶, 李春顶, 邢自强, 任泽平. 知名专家学者谈新冠肺炎疫情对世界粮食安全和中国农业影响[J]. 世界农业, 2020(5): 4-6
- Cheng G Q, Zhu X K, Fan S G, Ye X Q, Zhu J, Li C D, Xing Z Q, Ren Z P. Well-known experts and scholars talk about the impact of the new crown pneumonia epidemic on world food security and China's agriculture, [J]. *World Agriculture*, 2020(5): 4-6 (in Chinese)
- [41] 崔奇峰, 普冀喆, 王国刚, 钟钰. 疫情冲击下国际粮食出口限制与我国粮食安全[J]. 中州学刊, 2020(4): 20-26
- Cui Q F, Pu M Z, Wang G G, Zhong Y. International grain export restrictions and China's grain security under the COVID-19 epidemic [J]. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2020(4): 20-26 (in Chinese)

责任编辑: 王岩