

IAED

国家农业政策分析与决策支持系统开放实验室
中国农业科学院农业经济与发展研究所

Institute
of Agricultural Economics and Development
Chinese Academy of Agricultural Sciences

研究简报

2013 年第 3 期（总第 257 期）

2013 年 4 月 1 日

科学审视全球环境下的中国粮食安全问题*

刘合光 秦富

在全球经济社会日益一体化的背景下，粮食金融属性和能源属性凸显，审视中国粮食安全问题，不能脱离全球环境。科学审视全球环境下的中国粮食安全问题，我们得到三大基本结论：第一，中国粮食安全面对的全球环境是不安定的，不确定性因素时常冲击全球粮食安全格局，全球粮食安全面对长期供求压力，全球需要加快建设粮食危机预防与治理机制；第二，全球环境对中国粮食安全有一定影响，但不是主导性因素，影响中国粮食安全的决定性因素主要是我国粮食生产的科技水平、粮食综合生产能力、粮农的生产积极性；第三，应对全球环境的不确定性，要立足国内解决中国粮食安全问题，合理、有度、高效利用国际资源和市场调剂粮食品种余缺，同时中国要积极

* 本文得到中央级公益性科研院所基本科研业务费专项（中国农业科学院农业经济与发展研究所）“马铃薯等薯类均衡模型构建及供需展望（No.0052012004）”的资助。

参与治理和完善全球粮食安全环境。

一、科学审视中国粮食安全的全球环境

中国粮食安全面对的全球环境是不安定的，不确定性因素时常冲击全球粮食安全格局，全球粮食安全面对长期供求压力，全球需要加快建设粮食危机预防与治理机制。

（一）气候因素和金融资本冲击国际粮食市场，导致全球粮食危机在短期内凸显

2006年以来，国际粮食价格两次大幅度波动，导致全球粮食危机，其中2009年全球营养不足人口净增1.7亿，若干非洲国家出现社会动荡。2008年国际主要粮食品种价格高点比2007年1月份上涨0.73-2倍，而2011年全球食品价格指数已经突破了2008年高点水平。解析两次粮食价格高涨的起因，除了长期积累的供需基本面因素外，加剧全球粮食格局紧张的短期因素主要是突然而来的气候变化和粮食期货市场的过度投机。气候变化主要体现为粮食主产国的严重旱情（如2008年度澳大利亚、乌克兰的旱灾；2011年度美国的旱灾），在气候灾害诱因的影响下，国际投机资本乘机炒高粮食期货价格。大量资本短期进出粮食期货市场，导致粮食价格波动剧烈，全球粮食安全已经和金融资本紧密联系在一起。

（二）人口增长、经济社会发展和资源约束，决定全球长期存在巨大的粮食安全压力

全球持续的人口增长趋势，发展中国家大规模实现经济现代化、国民城市化，导致全球居民对粮食的需求旺盛。FAO 预测，到 2050 年世界人口将新增 23 亿，仅此一项就需要全球粮食供应量增加 70%。而在工业化和城市化的推动下，发展中国家对动物源性食品需求强劲增长，继而畜牧业的强劲增长会持续到 21 世纪中叶之后（FAO 预测），这就导致饲料粮的需求量巨大。而粮食供给能否满足这么旺盛的需求，则取决于科技水平和粮食资源可持续利用情况。显然全球资源约束是刚性的。全球、尤其是发展中国家在人口压力下，加强了生态系统对粮食生产服务的利用力度，导致全球 24 项生态系统服务中有 15 项出现退化或利用方式已不可持续（联合国评估结果），其中土地荒漠化、淡水资源耗尽、热带森林破坏和生物多样性的丧失等，已经严重约束全球粮食生产的可持续性。全球粮食供求难以长期平衡，粮食安全的长期压力始终悬在全球各国政府和居民头顶。

（三）国际粮食市场与资源调控能力建设进展缓慢，不利于全球粮食危机的预防与治理

预防和治理全球粮食危机需要国际社会有效协调应对危机的政策和措施。实际上国际粮食市场与资源调控机制建设进展缓慢，影响了粮食危机的预防与治理能力。由于世界各国经济发展水平、粮食供求状况、国际贸易角色、地缘政治利益及国

家发展方针与战略重点不同，在面对全球价格急剧变动时，很难形成协调一致的行动。一些国家，如美国和欧盟等，通过政策推动和补贴措施将大量粮食转化为生物燃料，完全不顾可能加剧全球粮食危机的隐患，甚至阻止签署有关限制粮食转化为能源的协议。一些国家，如印度、阿根廷等，在全球粮食价格上涨时出台临时出口限制措施，一些国家加大临时性预防性粮食进口量，二者从供需两个方面加剧了全球粮食市场的供求矛盾。一些国家为了保护本国在金融领域的利益，反对国际社会对商品投机活动的有效规制。为避免全球粮食危机出现，迫切需要加速构建全球协调一致的危机预防与治理机制，有效调控全球粮食市场与资源。

二、科学判断全球环境对中国粮食安全的影响

全球环境对中国粮食安全有一定影响，但不是主导性因素；影响中国粮食安全的决定性因素主要是我国粮食生产的科技水平、粮食综合生产能力、粮农的生产积极性。

（一）科学辨析全球环境对中国粮食安全的影响途径

全球环境对中国粮食安全的影响主要表现在以下几个方面：一是全球气候变化对全球所有国家都有不可预知的不确定性影响，极端气候有在中国和其他主产国境内同时发生的概率，届时中国粮食国内短缺而且国际市场短缺同时发生，中国将面临最大的粮食危机；二是国际粮食价格暴涨对国内粮食价格的传

导，已有研究指出国际粮价波动在相当大程度上传导到国内，这会拉升国内通货膨胀指数，影响居民生活消费；三是国际粮价暴涨抑制中国饲料粮进口，影响中国畜牧业发展，导致畜产品供给减少甚至短缺；四是全球粮食价格暴涨导致粮食生产所需投入品价格上涨，影响我国粮食生产要素价格上升，导致农民比较利益下降，影响农民粮食生产决策；五是存在全球资本在中国境内冲击粮食产品的可能性，外资已经直接进入中国粮食收储、流通领域，以及种子、化肥等粮食生产资料领域，建立加工企业和仓储基地，并购国内大型粮食企业，他们有低价收购粮食、高价出口牟利的可能性，也有垄断油料产业或者饲料粮产业链环节（如玉米良种）的嫌疑。

（二）科学判断全球环境对中国粮食安全的影响程度

全球环境对中国粮食安全的影响程度并不会很大，中国粮食安全主要由内因决定。就五大影响途径分析，这些影响发生的概率很小或者影响程度确实有限。第一，发生全球大范围极端气候变化灾害的概率很小。第二，国际粮食价格暴涨的价格传导只影响我国粮食价格波动走势，但是波动不会同幅度，毕竟我国粮食储备水平比国际安全水平高出一倍，而且我国国内粮食供给比较稳定。第三，饲料粮食进口受限会影响我国粮食安全，但是不是威胁我国口粮安全的主要因素，居民的消费结构存在短期自适应性调整机制。第四，生产资料价格上涨的影

响在国家给予粮食直补的情况下影响幅度有限。第五，国际资本垄断我国粮食产业的可能性很微弱，不值得过分担忧，我国目前还是国营粮食企业主导粮食流通市场格局。

（三）科学识别影响中国粮食安全的主要影响因素

我国粮食安全主要由内因决定。计划生育政策有效抑制了我国人口的过快增长，一方面避免中国陷入贫困陷阱，另一方面缓解了中国的粮食安全压力，奠定了中国粮食安全的长期基础。中国长期坚持的保护耕地基本国策，缓解了中国粮食安全问题的土地资源约束。中国长期坚持的高库存粮食储备政策，有效避免了粮食价格暴涨暴跌和粮食危机。中国建国以来交通基础设施的建设和市场流通体系的建设，有效解决了粮食的流通安全问题，确保了居民的粮食可获得性。改革开放以来，惠及全部民众的经济发展进程有效提高了居民收入水平，中国居民恩格尔系数迅速下降，居民具备足够的收入解决家庭粮食安全问题。在这些前期政策措施的基础上，影响中国粮食安全的决定性因素主要包括我国粮食生产的科技水平、粮食综合生产能力、粮农的生产积极性。科技水平决定了未来中国在耕地面积不再增长甚至有所减少的情况下能否产出更多的粮食以满足居民食品消费结构升级导致的粮食需求增长。粮食综合生产能力决定了在粮食播种面积不变甚至减少的情况下，通过农田基础设施建设以确保农业资源是否可以得到可持续利用，农业抵

抗自然风险的能力能否得到提高，从而决定粮食产量能否得到提高。粮农生产积极性是决定我国粮食安全问题供给层面的主观能动性因素。

三、科学应对全球环境对中国粮食安全的影响

应对全球环境的不确定性，要立足国内解决中国粮食安全问题，合理、有度、高效利用国际资源和市场调剂粮食丰歉和品种，同时中国要积极参与治理和完善全球粮食安全问题，为解决我国粮食安全问题创造良好的外部环境。

（一）立足国内解决中国粮食安全问题

内因是影响我国粮食安全的主导因素，立足国内解决中国粮食安全问题是我国粮食安全战略的根本。必须依靠国内生产确保可以满足 100%口粮需求，90%以上的全部粮食需求；全面保护耕地，提升农田质量，提高粮食综合生产能力；依靠科技培育粮食良种，优化栽培技术，提高粮食单产；扶持优势粮食产区，培育种粮大户，激励农户种粮积极性。

（二）面向国际市场调剂粮食品种余缺

确保中国粮食安全，要合理、有度、高效利用国际资源和市场。统筹国内外粮食市场，通过国际贸易适度调剂粮食丰歉和品种，以有效满足国内粮食需求。统筹利用国际国内粮食生产资源，积极实施粮食“走出去”战略，实施负责任的农业投资，在不损害东道国利益、不影响东道国粮食安全、不侵害当

地农户土地权益的前提下开拓利用国际粮食资源，积极在东道国传播粮食生产技术，有效协助东道国解决粮食安全问题。

（三）积极参与治理和完善全球粮食安全环境

作为全球主要的经济体，中国要积极参与治理和完善全球粮食安全环境。一要积极参与甚至主导全球粮食安全相关协议和制度的起草、讨论和制定，实现全球粮食安全问题的有序治理，如建立负责任的农业投资机制、协调的粮食危机应对机制等；二要积极参与建立全球粮食资源与市场调控机制，确保各国在粮食危机预防和应对政策措施方面保持一致：避免粮食非食用用途的过分发展；约束金融投机资本对国际粮食市场的非理性扰动；积极启动全球闲置粮食资源（主要是耕地）的再利用计划；避免使用助涨全球粮食价格的保护性贸易措施，等等。

参考文献略

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：毛世平 黄丽江
联系电话：(010)82109793
传 真：(010)62187545
电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号
中国农业科学院农业经济与发展研究所
邮 编：100081
网 址：<http://www.iae.org.cn>