

【三农问题聚焦】

国际市场变化对我国粮食安全的影响及其思考

翁 鸣

摘要:21世纪以来,世界形势和国际市场呈现复杂多变的格局,这对我国粮食安全提出了新的挑战。为应对这种新变化和新挑战,作为14亿人口的大国,我国亟须补充和完善粮食安全的内涵。新的粮食安全内涵不仅包括粮食生产能力、仓储运输能力,而且应该涵盖粮食竞争力和农业结构调整能力,这样才能确保我国粮食安全的可持续性。构建我国农业支撑体系和完善农业经营组织,提高粮食竞争力和农业结构调整能力,是未来我国农业发展的关键性战略任务。

关键词:国际市场;粮食安全;粮食竞争力;农业结构调整

中图分类号:F323.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)05-0046-07

进入21世纪,我国农业生产能力得到了很大提升。以粮食生产为例,我国粮食总产量连上新台阶,这为我国粮食安全提供了坚实的物质基础和供给保障。同时,国际粮食市场变化对我国粮食生产和供给的影响显著增强,甚至对我国粮食安全形成了潜在危险并有所显现。党中央始终强调粮食安全问题,2019年3月8日,习近平总书记强调:“要扛稳粮食安全这个重任。”^①“确保重要农产品特别是粮食供给,是实施乡村振兴战略的首要任务。”^①研究粮食安全问题,要从中国的实际出发,站在世界格局变化及其发展趋势的高度,为未来我国粮食安全提供有价值的学理分析和政策建议。

一、国际粮食市场的新变化及其影响

21世纪以来,国际形势发生了巨大变化,可谓“世界百年未有之大变局”。随着新一轮科技革命和产业革命的大规模快速发展,区域内联合和全球性产业链、价值链和供应链不断深化和完善,加快了经济全球化的进程和经济联动发展的趋势,各国的相互联系和彼此依存比过去任何时候都更频繁、更紧密。

1.世界形势新变化影响全球粮食市场

从全球经济发展来看,传统发达国家和新兴经济体、广大发展中国家之间的差距不断缩小。按汇率法计算,新兴经济体和发展中国家的经济总量在全世界所占比重接近40%,对世界经济增长的贡献率已经达到80%。^②新兴经济体和发展中国家加强协调,推动自身在国际社会的影响和地位提高的同时,也触动了国际霸权主义的传统理念和现实利益,多边主义与单边主义、和平发展与霸权主义之间的矛盾和冲突不断显现,尤其反映在大国博弈和市场竞争层面。

国际形势变化必然影响国际粮食市场。2008年由美国次贷危机引起并演化成一场席卷全球的国际金融危机,引发了全球性粮食危机,主要表现为许多粮食出口国控制并禁止粮食出口,造成全球粮食供求关系失衡,国际粮食价格出现大幅飙升,尤其是有些依靠粮食进口的非洲国家,处于短期的粮食恐慌甚至社会动荡的失控状况。当时不属于全球性粮食供给严重不足,更多地表现为粮食资源分配不均。有学者指出,这是在金融及经济危机影响下的粮食市场结构和粮食贸易制度不合理造成的。^③其一,粮

收稿日期:2020-04-20

作者简介:翁鸣,男,中国社会科学院农村发展研究所研究员(北京 100732),黄淮学院特聘教授(驻马店 463000)。

食能源化趋势增强。以美国为首的一些发达国家推行以生物能源部分替代石油能源政策,导致生物燃料“与粮争地,与人争粮”,使传统的粮食市场供求形势增添变数。其二,金融危机带来双重损害。美国次贷危机初露端倪时引起部分金融大机构的警觉,在危机未充分暴发前将大量资金投向包括粮食在内的大宗重要商品领域,把粮食当作规避风险和进行投资的对象。

国际金融危机过后,世界经济增长缓慢,需求不足尤为明显,石油等大宗商品回落到较低价格。同时,以粮食作物为原料的生物能源替代石油能源的现实需求不再存在,金融资本参与粮食市场炒作的资金撤离,这导致世界粮食市场供求关系趋于平衡,国际粮食价格回落并处于低价。在这种国际背景下,以美国为首的现代农业强国千方百计地推销其农产品出口,因为这些国家具有出口型农业的本质特征,需要国际市场帮助其农业生产发展和农民收入增长。例如,美国农业公司和农产品贸易机构依托粮食价格优势,极力向中国市场推销其谷物产品,对中国形成了较大的潜在冲击风险。

2. 新冠肺炎疫情对粮食供求带来冲击

2020年,全球性新冠肺炎疫情大暴发,截至2020年4月15日,世界各国疫情患者累计超过200万人。这次疫情对经济发展造成了不小的冲击,为了应对新冠疫情产生的负面影响,一些国家宣布启动国库存粮计划,禁止本国粮食出口,现在至少有5个国家宣布停止或限制粮食出口。^④例如,全球第3大稻米出口国越南、第9大小麦出口国哈萨克斯坦均开始限制主要粮食出口,全球稻米主要出口国印度的大米出口陷入停滞。俄罗斯植物油联盟已经要求限制葵花籽出口。对此,有学者指出,疫情对全球粮食生产和需求造成全面冲击,加之部分国家蝗灾影响粮食生产,有可能会恶化全球粮食市场预期,形成各国抢购、限卖及物流不畅的恐慌叠加效应,导致国际粮价飙升。^⑤新冠疫情对全球粮食供求带来新的不确定性,如果未来非洲蝗虫灾害、发展中国家新冠疫情和美国西部干旱程度进一步加重,这些情况叠加产生的效应,有可能改变目前世界粮食供求关系,甚至有引发新的粮食危机的可能性。

综上所述,受国际形势的多种影响,世界粮食市场呈现出一些新的变化特征,其中,有发生原因的多重性,既有单个因素发挥主要作用,也有多种因素组

合作用;形成过程的突发性,粮食价格变化较快并且显著;破坏作用的多样性,不仅在粮食供求紧张时影响粮食安全,在粮食供求宽松时也产生负面影响;背后操纵的趋利性,在国际粮食价格变化的背后,总能找出利益集团乃至国家层面的幕后操纵;由于多种因素和社会力量的综合作用,发展变化的不确定性远远超出了人们对自然灾害预期和控制的难度。

二、国际粮食市场变化带来的新挑战

我国改革开放40多年,粮食生产成绩尤为显著,特别是2015年达到6.6亿吨,并连续5年稳定在6.5亿吨以上水平,国内人均粮食拥有量增长至474.17公斤,依靠自己的力量实现了粮食基本自给。^⑥但是,我们也应该清醒地认识到,在粮食生产取得巨大成就的同时,国内经济发展和国际经济政治变化,也孕育了一些不利于我国粮食安全的危险因素,这些潜在危险有时甚至会变成现实危险,从而成为粮食安全的新问题。

1. 国际市场低粮价带来冲击效应

按照传统的粮食安全思维,全球粮食供求关系宽松有利于粮食贸易发展,对一些依赖粮食进口的非洲国家来说,其受益获利是十分明显的。但是,对于主粮品种自给自足的人口大国而言,则要具体问题具体分析。客观地讲,既存在有利的方面,也有不利的方面。从有利的方面看,我们拥有两个市场、两种资源,有更多的粮食资源可供选择,可以更加节约粮食生产和储备成本,用更经济的方式满足国内消费需求,改善国内生态环境。从不利的方面看,有的国家并未按照我们的愿望行事,为实现自身利益而不顾别国,要求其他国家大量进口农产品,这孕育了不利于我国粮食安全的潜在危险因素。

事实验证了上述分析。随着我国经济的较快增长,生产资料价格呈现较快上升态势,以及原来粮食收购政策的刺激,前几年国内外粮食价格差距进一步扩大,导致出现了“两增一涨”新情况,即粮食进口量和库存量增加,国内粮食价格刚性上涨。从2013年6月开始,国内粮食批发价格高于进口粮食到岸完税价格,甚至高于配额外关税进口粮食到岸完税价格。例如,2015年5月,国内小麦运到广州黄埔港价格高于关税配额外美国小麦到岸完税价格0.12元/公斤;2015年5月和6月,国内玉米到港价格分别高于关税配额外美国玉米到岸完税价格0.19

元/公斤、0.17 元/公斤。^⑦有学者指出,中国主要农产品价格如果高于关税配额外进口完税后的国外农产品价格,那么国外农产品大量进入中国将不可避免。由此可见,国外低价粮食曾经触及我国关税保护的底线,从而使影响粮食安全的潜在危险成为现实危险。如果不改变国内外粮食价格差距过大的情况,大量进口粮食就会进入国内市场,削弱国内粮食生产能力,进而破坏我国粮食安全的物质基础。值得注意的是,低价进口粮构成对我国粮食安全的危险,是在我国扩大对外开放条件下,特别是加入 WTO 后出现的新情况。

2. 国际市场粮价高涨导致财富流失

按照传统的粮食安全思维,如果国内粮食生产和储备充分,可以不考虑国际市场粮食价格上涨。从粮食供给来看,在全球粮食供求关系紧张时期,我国完全可以依靠自己解决吃饭问题。但是,从经济研究来看,国际粮食价格高涨对我国经济发展也是不利的,尤其是短期内国内财富流失效应十分明显,即在国际高粮价的背景下,我国进口某些重要农产品时,不得不支付比以往高昂的进口成本,从而使国内巨额财富流入跨国大粮商的口袋。由于受限于国内土地、水资源、生态环境和劳动力成本等因素,我国不可能完全实现农产品自给自足,重点是确保国内口粮安全,这就是造成经济损失的现实原因。从长期来看,国内财富流失将影响国家农业投资和经济建设,最终会削弱粮食安全的物质基础。

历史经验值得深思。2007 年美国次贷危机开始暴露,最终引发了全球金融危机,并引发了世界粮食危机。这次粮食危机曾经对我国造成了一定的经济损失。从 2006、2007 年我国进口大豆价格比较看,由于世界粮食危机造成了大豆价格飙升,2006 年我国大豆进口平均价格为每吨 265 美元,2007 年我国大豆进口的平均价格为每吨 372 美元,这两年进口大豆价格每吨相差 107 美元。^⑧如果以 2006 年进口大豆的价格为基准,以 2007 年我国进口大豆 3082 万吨为总量,则多支付了 33 亿美元。尽管当时国内主粮自给率较高,世界粮食危机并未造成国内粮食供求紧张,但是粮食危机造成国内财富巨额流失是客观事实,国内学者应对这一情况给予充分重视并加以深入研究。

3. 关税税率变化影响“防洪墙”作用

虽然我国主粮生产能够满足国内消费,但这是

在关税保护的条件下进行的。如果将现有 65% 的进口关税下调至一定程度或者取消,就难以确保国内粮食生产正常进行。从这个意义讲,现在坚守配额外(粮食)关税税率,将粮食进口数量控制在配额限度内,能够确保国家粮食安全。但是,一些西方国家要求我国降低商品进口关税,他们认为中国已经是世界第二大经济体,不能再享受发展中国家的待遇。例如,2019 年 7 月 26 日,美国白宫发布《改革世界贸易组织发展中国家地位备忘录》,明确表示对包括中国在内的一些世贸组织成员将自己定义为发展中国家不满,美国将公布其认为的不当声明为发展中国家并从 WTO 规则和谈判中不恰当地寻求灵活性和利益的国家名单。^⑨

如果依照某些西方国家的要求,我国由发展中国家待遇变为发达国家待遇,粮食关税税率将会有较大幅度下降,我国关税“防洪墙”作用自然降低,这对我国粮食安全是一种损害和威胁。当进口粮食的配额外关税到岸完税价,仍然低于国内粮食价格时,就会发生进口粮涌入国内市场的可能。但要变成现实,还需要具备一些条件。行业内一般认为:进口粮与国产粮之间价差达到每吨 200 元时,进口商才产生进口粮食的赢利冲动,这是一个重要的经验判断。我们依据这个判断,测算粮食关税税率下降的临界点,即假定某时国内外粮食价格不变,配额外关税下降至何种程度时,进口粮食将大量涌入国内市场。

现以 2015 年进口粮与国产粮之间实际价差为设定条件,求解当进口粮与国产粮之间价差达到每吨 200 元时的配额外关税税率。计算结果表明,小麦的关税税率为 47%,玉米的关税税率为 43%。在上述假定条件下,我国小麦的配额外关税下调空间仅为 18%,玉米的配额外关税下调空间仅为 22%。选用 2015 年国内外粮食价格具有代表性意义,因为此后粮食收购政策发生调整,虽然通过市场和行政方式降低了国内粮食价格,释放了国内外粮食价差过大引发的粮食进口压力,但是毕竟影响了部分农民的收入,导致部分农民种粮积极性下降。

4. 对国际粮食市场变化的几点看法

第一,国际粮食市场变化不仅在供求紧张时影响我国粮食安全,而且在国际粮食供给宽松条件下,进口粮食可能以低廉价格突破关税“防洪墙”,冲击国内粮食供应格局和生产体系,破坏国家粮食安全

的物质基础,这是国内外粮食市场变化带来的新问题。

第二,以美国为首的某些西方国家释放了危险信号,他们多次提出我国已是世界第二大经济体,应该从发展中国家身份转变为发达国家身份。这种要求的后果之一,就是包括农业关税在内的我国商品关税大幅下调,而这无疑将会威胁我国粮食安全的长期稳固。

第三,国际粮食市场的复杂性、多变性和不确定性,客观上要求我国粮食安全应该具备四种能力,即粮食生产能力、仓储运输能力、粮食竞争能力和农业结构调整能力。粮食生产能力保证国际粮食供求关系紧张时的粮食来源,粮食储运能力保证粮食产区与销区、收获季节与日常供应的衔接平衡,粮食竞争能力保证足以抵御国外低价粮食的冲击,农业结构调整能力有效调节粮食生产与农民收入的关系。

三、我国粮食安全新内涵与现实问题分析

在我国对外开放不断扩大、国际粮食市场经常变化的条件下,不仅要保证国内 18 亿亩耕地和粮食产量,而且要长远谋划、精准应对和低成本实施。为此,需要树立新时代中国特色社会主义的粮食安全观,提高粮食竞争能力和农业结构调整能力,确保新时代我国的粮食安全。

1. 粮食安全新内涵

现在,国际通用的“粮食安全”概念出自 1996 年世界粮食峰会,是指“在任何时候,所有人都能买得起并能够买得到足够的、安全和营养的粮食,以满足人们日常饮食和需求偏好,保证人们积极和健康的生活”。这一概念有五个特性:供给角度的可供性、收入角度的支付性、需求角度的获得性、消费角度的营养性和全过程的稳定性。^⑩中国是一个拥有 14 亿人口的大国,世界上没有足够的粮食可以养活中国人,吃饭问题只能靠自己解决。从这个意义上讲,粮食安全的可供性、支付性和稳定性尤为重要。

中国不仅要满足国际粮食安全的普遍性,而且要考虑基本国情的特殊性,基于这种考虑,中国粮食安全可以定义为:在任何时候,中国政府能够主要依靠自己力量,保证中国人买得起并买得到足够的、安全和营养的粮食,以满足国内消费者日常饮食和需求偏好,不断提高人民生活的质量水平。因此,中国

粮食安全概念至少包括六个特性:供给角度的可供性和自足性、收入角度的支付性、需求角度的获得性、消费角度的营养性和安全角度的稳定性。其中,粮食供给的可供性是指粮食来源,包括国内生产和国外进口。粮食供给的自足性是指中国粮食供给主要依靠国内生产,把中国人饭碗端在自己的手里。安全角度的稳定性是指具有粮食竞争能力,可抵御国外粮食冲击国内市场的风险。

补充完善我国粮食安全的内涵,是国际形势变化的客观要求,也是我国对外开放不断扩大的必然要求。传统的粮食安全观不能完全适应国际形势变化的要求:一方面,我国主要粮食产量完全可以满足自给自足的要求,但并非意味我国粮食竞争力和农业结构调整能力较强,恰恰相反,有可能被国际大粮商和全球金融集团找到弱点和漏洞,利用自然条件、国际形势、粮食供求关系变化的机会,运用现货贸易、期货市场等多种方式,实现谋求暴利的“合法”目的。另一方面,我国对外开放程度越来越大,已不同于计划经济时期,不能轻易拒绝国外粮食进口贸易。与此相反,即使我国主要粮食产量满足国内消费需要,也要遵守加入 WTO 时的有关承诺,更何况要从国际政治、国家外交的大局出发,在不影响根本利益的前提下做出一些妥协和让步。这就要求粮食安全观与时俱进,更好地适应国内外形势变化的要求,为中国经济社会发展提供重要的基本保障。

2. 我国粮食竞争能力有待提高

应对国际市场变化,我国需要提高粮食竞争能力和农业结构调整能力。因为抵御国外低价粮食进口,国内粮食必须具备一定的竞争能力;应对国际粮食供求关系变化以及国际粮价高低交替变化,国内农业结构需要做出相应调整,以满足粮食生产与农民收入之间的平衡关系。显而易见,我国的粮食竞争能力和农业结构调整能力明显不足。

第一,我国粮食竞争能力不足问题明显。以中美粮食竞争能力比较为例,假定两国粮食产品质量相同,在同质的条件下比较价格的高低。2014 年中国小麦国内批发价比美国墨西哥湾离岸价高 33.6%,中国玉米国内批发价比美国墨西哥湾离岸价高 86.4%。^⑪从 2007—2014 年中美小麦生产成本比较可知,中国小麦总成本的上升幅度远大于美国小麦。以 2007 年为基期,分别按照中国农业生产资料价格指数和美国 CPI 进行平减,实际上前者上升了

31.89%,后者下降了 3.84%。中国小麦总成本中人工成本占比最大,2014 年该项占比高达 38.55%,而美国小麦总成本中家庭劳动机会成本仅占 5.58%,这是两国小麦总成本差距拉大的主要原因之一。中国小麦总成本中土地成本的增长幅度远高于美国小麦总成本中机会成本的增长幅度,按照可比价格计算,2007—2014 年,前者为 80.02%,后者仅为 7.02%,这是两国小麦总成本差距变大的另一个主要原因。^⑫从粮食和油料产品的质量看,在绝大多数情况下,美国小麦、玉米和大豆等产品的质量优于我国同类产品,即国内粮食价格竞争力和质量竞争力都弱于美国。例如,美国小麦、玉米和大豆具有品种统一、杂质少,大豆出油率高等优点,这与美国农业大规模生产、农业科技发达、农业生产标准化和专业化水平高等密切相关。

与世界农业强国相比,我国粮食竞争力不具备优势是多方面因素造成的,既有历史原因也有现实原因。从世界发展史看,传统型农业与新大陆型农业的发展路径有很大区别。美国现代农业根植于新大陆农业的基础之上,新大陆农业与西方殖民主义者的掠夺和侵占密切相关,具有地多人少和资源丰富的特征。19 世纪上半叶,为了加快西部地区开发,美国政府以低廉价格售卖大块土地,刺激美国人前往从事农业生产。为提高农业生产效率,美国政府鼓励研发和生产大型农用机械。美国政府采用土地赠予方式,鼓励和支持创办农业院校。农业院校不仅培养了具有大学文化的农场主群体,而且成为州政府农业科研的主要基地。比较而言,中国农业是在小农生产基础上发展起来的,农业基础设施薄弱,人均农业资源不足,农村人才缺乏,政策传导和农业投资的效率也有待提高。另外,美国工业化和城市化进程远远早于中国,这也是造成中美农业生产成本差距的重要原因。

从现实发展来看,美国现代农业发展相当成熟,制度安排、支持政策、农业科研、农场主群体、农业教育、销售体系、社会化服务、农机装备、农产品加工、质量检测等有机组合,已经形成了一个相互协调、高效运行的整体系统。这一系统不仅将各种生产要素投入至高速、稳定运转的农业大机器,而且可在市场变化的条件下,实现精细化、标准化和高效率的农业生产。从制度安排来看,我国农业生产体系和支撑体系发育尤为不足,不仅农业体制不完善、不定型,

而且有些制度尚未构建,结果是投入大量财政资金,但有时未能收到应有的实际效果。

第二,我国农业结构调整存在功能性问题。面对复杂、多变和充满风险的国际市场,我国需要根据形势和市场变化做出积极应变。当全球粮食供给紧张时期,应调动充足的农业资源支持粮食生产;当全球粮食供应宽松时期,特别是当粮食出现明显过剩时,需要将粮食生产中过剩的农业资源转移至其他农业领域。这不仅可以节约国家财政支出和粮食储备资源,更重要的是能够保护农民种粮的积极性。从长期来看,保障粮食安全的重要措施之一,是保护、调动和稳定亿万农民的种粮积极性。如果不能有效地调整农业结构,农民种粮收入就难以稳定甚至减少,农村劳动力就会流向非农产业,“藏粮于地”的战略措施就难以真正实施。

综上所述,农业结构调整能力间接地影响粮食安全。前几年国家出台新的粮食收购政策,有效地化解了进口低价粮的冲击风险,但是也使许多农民种粮收入减少。2016 年 9 月,国家取消玉米临时收储政策,即按照“市场定价、价补分离”的原则对玉米收储制度进行改革,将玉米临时收储政策调整为市场化收购加补贴的新机制,玉米价格由市场形成。同时,国家继续在小麦、稻谷主产区实行最低收购价政策,有计划地逐步调低主要口粮的最低收购价。2016 年、2017 年国产三等小麦最低收购价分别保持上年水平不变,2018 年国产三等小麦最低收购价比上年每斤调低 0.03 元。2016 年国产早籼稻比上年每斤下调 0.02 元,中晚籼稻和粳稻保持上年水平不变;2017 年国产三等早籼稻、中晚籼稻、粳稻最低收购价每斤分别比上年下调 0.03 元、0.02 元、0.05 元。^⑬作者曾在黑龙江、吉林、内蒙古、山东、河南等地农村进行调查,不少农民群众和基层干部反映种粮收入减少,其实质是我国农民调整农业种植结构的能力较弱,这与国内农业支撑体系的不完善密不可分。

第三,国内农业支撑体系建设滞后。我国粮食竞争力和农业结构调整能力不足,虽然涉及许多方面的问题,但是农业生产组织和支撑体系不完善始终是一个关键问题。从农业整体来看,它是由横向的农业基层组织与纵向的农业支撑体系共同构成的。从基层组织来看,我国改革开放初期废除了人民公社体制,形成了以农村家庭联产承包责任制为

主体的农业生产模式,这种微观组织的特征是分散性、个体性和不稳定性。虽然其在特定的历史时期发挥过重要作用,但是后来问题和弊病不断显现。例如,小生产与大市场对接的矛盾日益暴露,农产品质量稳定性差和标准化程度低,农业经济效益低和抗风险能力弱等。20多年来,农业产业化和农民专业合作社、农业种养殖大户、家庭农场等新型农业组织不断出现,但与欧洲合作化运动相比,我国农民专业合作社大多是地方行政推动的产物,这些合作组织自我发育程度较低,更未形成有效的联合社形式。农业支撑体系和基层经营组织的不健全,无疑制约了我国粮食竞争力和农业结构调整能力的提高。

我国主要通过各级政府传导农业政策,缺乏集农业生产、流通、金融支持为一体的专业组织体系,其实际效果明显不如日本、韩国。以韩国为例,其农业协同组合(简称农协)作为农业支撑体系,在生产指导、组织合作、金融支持、市场销售、权利维护等方面发挥了巨大作用。农协既是韩国农业政策制定的主要推手,更是政策实施的独立法人和专业机构,这决定了韩国农协不仅要贯彻落实国家农业政策,而且要独立承担、有效实施农业政策的法人责任,并接受一系列监督、评估、奖惩等制度性安排。韩国农协在国家、省、县和乡镇层面参与农业经营活动,形成了系统性运作和专业化模式,这与我国现有的制度安排和运作模式有很大区别。我国缺乏类似日本、韩国的农协组织,这容易导致四个方面的问题:一是难以高质量地推进农民组织化建设,二是难以全面地、有效地指导农业生产和农业结构调整,三是难以有效地聚集农业人财物资源,四是难以从整体上解决农产品生产与销售的矛盾。我国缺乏一个自上而下并独立运行的农业支撑体系,无法形成统一、协调和有机的专业化运作,这是制约我国粮食竞争力和农业结构调整能力提高的深层次体制问题。

四、主要结论和对策建议

在新的历史时期,我国粮食安全具有新内涵、新要求,国际粮食市场变化不仅在粮食供求关系紧张时,而且在粮食供求关系宽松时,对我国粮食安全均可能产生负面影响,这要求我们更新粮食安全观,准确把握国际动向并积极采取应对措施。

1. 主要结论

对我国粮食安全产生影响的因素很多,本文讨

论侧重于以下几点。

第一,新时代世界形势及其变化带来挑战。国际形势和粮食市场变化的复杂性、多变性和突发性,对我国粮食安全提出了新问题和新的挑战。我们需要认真研究和面对这种挑战,做出有针对性、前瞻性和储备性的战略决策并采取具体的应对措施,确保国家粮食安全的长治久安。

第二,构建新时代粮食安全新内涵。按照习近平总书记有关粮食安全的讲话精神,结合世界形势和市场变化的特点,审视全球粮食供求关系紧张与宽松的交替变化情况可能对我国粮食安全产生的不利影响,完善传统的粮食安全内涵,为我国粮食安全提供理念更新和思想指导。

第三,新时代粮食安全需要具备四种能力。出于确保粮食安全的长远考虑,我国需要具备粮食生产能力、仓储运输能力、粮食竞争能力和农业结构调整能力。我国已经具备了较强的粮食生产能力和仓储运输能力,解决了现阶段中国人的吃饭问题。但是从世界形势和市场变化考虑,需要提高粮食竞争力和农业结构调整能力。

第四,加强对世界形势和粮食市场的研判。针对世界形势复杂多变的特点,我国亟须构建科学、有效、灵敏的分析预测机制,加强对全球粮食供求、贸易政策和多种相关因素的监测分析,加强对国内粮食安全薄弱环节的调查研究,为重大决策和政策调整提供科学理论与现实素材的支撑。

第五,探索构建我国农业支撑体系。我国现代农业发展的最大障碍在于农业组织体系不完整,这也是制约粮食竞争力和农业结构调整能力提高的主要因素。从纵向组织看,缺乏专业化的农业支撑体系,无法吸引和集聚农业人力资源,难以形成专业化生产和产供销一体化格局。从微观组织看,缺乏整体性专业机构的扶持和指导,造成农业合作社、家庭农场等尚未发挥更大的作用。

2. 对策建议

第一,推动学术界对粮食安全的深入讨论。国际粮食形势的变化以及中央的高度重视,均需要学术界加强对粮食安全问题的研究。应根据新时代国际形势和市场变化新特点对粮食安全的影响、新时期我国粮食安全存在的薄弱环节,谋划和制定有针对性的政策措施,以确保我国粮食安全体系的长期稳定。

第二,形成新时代我国粮食安全观的共识。通过学术界与管理层的充分讨论,从多学科、多视角进行拓展创新,并在国内外经验比较的基础上,总结和提炼我国粮食安全的新思维新内涵,使粮食安全观更具有时代特征和实际意义,充分发挥其理论指导的重要作用。

第三,加强对国内外粮食市场变化的监测预警。针对国际粮食市场、经济形势、金融形势、自然条件、社会动荡等变化,汇集国内粮食生产、储存、调运和流通情况,特别是粮食生产成本、贸易条件变化等因素,构建以中国粮食竞争能力为主要目标的监测预警体系,把握粮食及其相关因素的实时动态和变化趋势。

第四,构建农业支撑性体系和组织架构。借鉴日本、韩国等成功经验,结合国内的现实情况,建立农业支撑性体系和组织架构,形成集农业生产、市场营销和金融支持为一体的整体优势,突出人财物聚集和资源高效利用的特征,充分发挥统一性、专业性、指导性和建设性的作用。

第五,创新和完善农业生产和营销组织。总结我国农业经营组织的正反两方面经验,分析其背后的制约因素和制度性障碍,遵循国际合作组织发展的内在规律,借鉴日本、韩国农协组织和欧美国家农业社会化服务体系建设,完善农业微观经营组织建

设,提高中国粮食竞争能力。

注释

- ①欧阳优:《扛稳粮食安全这个重任》,《经济日报》2019年3月10日。②高祖贵:《世界百年未有之大变局的丰富内涵》,《学习时报》2019年1月21日。③高铁生、安毅:《2008年世界粮食危机的深层原因》,《中国流通经济》2009年第8期。④《受疫情影响,部分国家宣布限制粮食出口,全球或面临严重粮食危机!我国会受影响吗?》,搜狐网,https://www.sohu.com/a/384284553_658625,2020年3月30日。⑤《多国因疫情限制粮食出口 我们的“米袋子”受影响吗?》,生活晨报网,http://www.shcb.net/html/2020-04-02/63913759.html,2020年4月2日。⑥此处数据根据国家统计局网站相关数据计算所得,参见国家统计局网站,http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01。⑦⑧⑨⑩翁鸣:《中国粮食市场挤压效应的成因分析》,《中国农村经济》2015年第11期。⑪农业部农产品贸易办公室、农业部农业贸易促进中心:《2008中国农产品贸易发展报告》,中国农业出版社,2008年10月,第28页。⑫庞中英:《美国发起挑战“发展中国家地位”何去何从?》,《华夏时报》2019年8月5日。⑬武拉平:《新时代粮食安全观的新特点与新思维》,《黑龙江粮食》2019年第12期。⑭《为市场托底 保粮食安全 着力推进粮食最低收购价改革——党的十八大以来粮食最低收购价改革纪实》,国家发改委网站,https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/201710/t20171022_954701.html,2017年10月22日;《关于切实做好今年东北地区玉米收购工作的通知》,国家粮食和物质储备局网站,http://www.lswz.gov.cn/html/zcfl/2018-06/12/content_216613.shtml,2016年9月21日。

责任编辑:澍文

The Impact of International Market Changes on China's Food Security

Weng Ming

Abstract: Since the 21st century, the world situation and the international market have shown a complex and changeable pattern, which has posed a new challenge to China's food security. In order to cope with these new changes and challenges, as a large country with a population of 1.4 billion, China urgently needs to supplement and improve the connotation of food security. The new connotation of food security includes not only food production capacity, storage and transportation capacity, but also food competitiveness and agricultural structural adjustment capacity, so as to ensure the sustainability of China's food security. It is a key strategic task for China's agricultural development in the future to build the agricultural support system, improve the agricultural management organization, increase the grain competitiveness and the ability of agricultural structure adjustment.

Key words: international market; food security; grain competitiveness; agricultural structure adjustment