

# On the Analysis of the Optimization of China's Food Security Governance Path under the New Food Security Concept

YAN Ying<sup>1, 2</sup> WANG Yaqiong<sup>2</sup>

<sup>1</sup>University of Shanghai for Science and Technology, China

<sup>2</sup>Shanghai University of Political Science and Law, China

Received: September 18, 2022

Accepted: November 8, 2022

Published: March 30, 2023

**To cite this article:** YAN Ying & WANG Yaqiong. (2023). On the Analysis of the Optimization of China's Food Security Governance Path under the New Food Security Concept. *Asia-Pacific Journal of Humanities and Social Sciences*, 3(1), 113–126, DOI: [10.53789/j.1653-0465.2023.0301.013](https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2023.0301.013)

**To link to this article:** <https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2023.0301.013>

**Abstract:** The current international situation has undergone profound changes, coupled with the unprecedented epidemic in a century. The international and domestic environment of my country's grain market has emerged with new features and faced new challenges. The instability and uncertainties of the food security system have increased significantly. This paper focuses on food security issues under the great changes in the domestic and foreign environment in the new era. Starting from the analysis of the food security concept with Chinese characteristics, it is proposed that my country's food security governance needs to achieve four basic goals of "supply security," "access security," "consumption security" and "regulatory security". Based on the four security objectives, review and sort out the history and current situation of my country's food security governance, analyze the main internal and external challenges affecting China's food security governance, and study and judge the internal and external factors affecting my country's food security governance and the focus of food security governance. Finally, around the four basic goals of food security governance, combined with the internal and external challenges faced by food security governance, five ways to optimize the road of food security governance in my country are proposed: First, improve the supply efficiency with the help of agricultural science and technology, and basically guarantee the food supply safety; the second is to build a high-level grain circulation and reserve system to firmly maintain the safety of food access; the third is to improve the market transaction and information service system, and actively improve the safety of food consumption; the fourth is to optimize the government's grain control and monitoring system to firmly guarantee the security of grain control; the fifth is to explore a new cooperation mechanism for international grain trade to enhance the security of international grain trade.

**Keywords:** Food security governance; Supply security; Access security; Consumption security; Regulatory security

**Notes on the contributors:** YAN Ying, management school of Shanghai for Science and Technology (USST), holds a PhD Degree of management. Her academic interest lies in food security, and she is mainly responsible for the conception of the article. Her email address is [firstsnowy1@163.com](mailto:firstsnowy1@163.com); WANG Yaqiong, Shanghai University of

Political Science and Law (SHUPL), holds a PhD Degree in management, and she is mainly responsible for the writing of articles. Her email address is wyq113114@126.com.

## 新糧食安全觀下我國糧食安全治理路徑優化探析

嚴 瑛<sup>1,2</sup> 王雅瓊<sup>2</sup>

<sup>1</sup>上海理工大學 <sup>2</sup>上海政法學院

**摘 要:**當今國際局勢發生了深刻變化,再加上百年未遇之疫情,我國糧食市場的國際國內環境都出現了新特徵,也面臨新挑戰,糧食安全體系的不穩定、不確定因素明顯增加。本文聚焦於新時期國內外環境發生巨大變化下的糧食安全問題,從解析中國特色的糧食安全觀出發提出我國糧食安全治理需要達到「供給安全」、「獲取安全」、「消費安全」和「調控安全」這四個基本目標。在基於四個安全目標的前提下,回顧和梳理我國糧食安全治理歷史和現狀,分析影響我國糧食安全治理的內外部主要挑戰,研判影響我國糧食安全治理的內外部因素和糧食安全治理的著力點。最後,圍繞著糧食安全治理的四個基本目標,結合糧食安全治理面臨的內外挑戰,提出可以優化我國糧食安全治理之路的五個途徑:一是借助於農業科技提升供給效率,基本保證糧食供給安全;二是打造高水準糧食流通儲備體系,牢牢維護糧食獲取安全;三是完善市場交易和資訊服務體系,積極提升糧食消費安全;四是優化政府糧食調控和監測體系,堅實保障糧食調控安全;五是探索國際糧食貿易新合作機制,增強糧食國際貿易安全。

**關鍵詞:**糧食安全治理;供給安全;獲取安全;消費安全;調控安全

### 引言

食為政首,穀為民命。對於中國這樣的人口大國來講,糧食安全是一個值得重視的話題,是國家安全體系的重中之重,是治國理政的頭等大事<sup>①</sup>。習近平總書記自十八大以來,從新時代中國共產黨治國理政的大局出發,多次就糧食安全問題發表重要觀點,形成了內容豐富、見解深刻的國家糧食安全戰略思想。制定了「確保穀物基本自給、口糧絕對安全」的新糧食安全觀,確立了「以我為主、立足國內、確保產能、適度進口、科技支撐」的國家糧食安全戰略,並就如何實施新時代國家糧食安全戰略提出了一系列重大舉措,包括實行最嚴格的耕地保護制度,嚴防死守耕地紅線,充分發揮科技進步的創新作用,推動農業科學技術進步和創新,完善糧食生產扶持政策體系,創新農業經營體系、培育新型農業經營主體,堅持「米袋子」省長負責制,強化地方政府維護糧食安全的責任制,推進農業供給側結構性改革,提升糧食流通儲備機制,發展糧食產業經濟,進一步完善更高水準、可持續和具有韌性的糧食安全保障體系,使得具有中國特色的糧食安全之路越走越寬廣<sup>②</sup>。

習近平總書記新時代國家糧食安全戰略思想準確把脈了我國糧食生產的現狀,積極應對糧食安全面臨的挑戰,既總結了歷史經驗,又綜合考慮了我國資源環境條件、人口情況、工業化和城鎮化背景下糧食供求格局的變化以及國際貿易環境變化等因素,對我國國家糧食安全問題作出了整體的、長遠的戰略謀劃,為新時代做好糧食工作、保障國家糧食安全提供了基本的行動指南。近年來我國出臺的中央一號檔中圍繞糧食安全問題作出了一系列戰略部署<sup>③④</sup>。如 2022 年 2 月 22 日出臺的中央一號檔《中共中央國務院關於做好

2022 年全面推進鄉村振興重點工作的意見》中指出,牢牢守住保障國家糧食安全,全力抓好糧食生產和重要農產品供給,強化現代農業基礎支撐<sup>⑤</sup>。通過對糧食市場的統籌調控,使之符合新時代具有中國特色的糧食安全戰略,既是我國國情需要,也是維護社會穩定,保護農民利益的重要舉措。面對社會經濟結構性調整升級和複雜多變的外部環境,給糧食市場的穩定性帶來了各種風險因素,也給糧食安全帶來了新的不確定性變化,因此相應的糧食安全治理政策也需要做出一些優化與調整。

## 一、新糧食安全觀的概念解析和安全治理目標

糧食安全一直以來都是我國國家安全體系中的重要基石,需要堅持不放鬆。什麼是糧食安全?我國糧食安全治理需要達到什麼樣的目標?這是科學合理地分析我國糧食安全問題及治理之道必須要回答的問題。

### (一) 我國糧食安全問題的概念解析

20 世紀 70 年代中期開始出現糧食安全的概念,當時的糧食安全概念強調的是糧食的供應量和糧食價格的穩定性<sup>⑥</sup>。隨著時代的進步,糧食安全觀已經不能夠簡單歸結為糧食總產量問題,單一的從宏觀層面強調糧食總產量供給安全和糧食價格的穩定性,這已無法滿足人們對糧食品質、糧食營養和種類豐富性等多方面的安全需求<sup>⑦</sup>。因此,為了準確界定糧食安全問題的基本內涵,首先要對糧食安全觀的概念有清晰的認知。目前國內外借鑒較多的是國際糧食組織(FAO)在 2001 年對糧食安全下的定義:「糧食供給應當使得所有人在任何時候都能在物質、社會和經濟上獲得充分、安全和有營養的食物,以滿足其積極和健康生活的飲食需要和食物偏好」<sup>⑧</sup>。這一概念確立了糧食安全是一個多維度的複雜系統,它可以分別從糧食的可供量、可獲取性、可利用性和穩定性四個維度來界定糧食安全問題<sup>⑦</sup>。

目前,我國糧食總產量早已滿足全體人民「吃的飽」的基本需求,2021 年我國糧食總產量為 68285 萬噸,比 2020 年增加了 1336 噸,糧食總產量已經連續七年穩定在 1.3 萬億以上<sup>⑨</sup>。同時,我國稻穀、小麥和玉米等口糧自給率已超過 95%,儲存消費比也高於聯合國糧農組織提出的 17%~18% 的警戒線,已基本達到糧食自給的緊平衡狀態<sup>⑩</sup>。然而,為了確保我國糧食安全,應對複雜多變的外部環境和不確定性增加的挑戰,同時滿足我國人民對糧食品質、安全等多方面需求,應將糧食安全的概念進行縱向和橫向延伸或拓展。對此,學者衛志民對我國糧食安全給出的界定是,我國糧食安全的理想狀態是在基本自給條件下實現的糧食供給和糧食需求的有效平衡<sup>⑪</sup>。何合等人認為新時代下的糧食安全觀不僅應包含糧食產量、糧食品質和糧食結構,還應包含糧食供應的可持續性和糧食的多功能性<sup>⑫</sup>。本文中對我國糧食安全理想狀態的理解是,在保障了基本自給條件下結合適度進口的方式來滿足我國人民隨時隨地獲取到充足、安全和有營養的糧食需求,以期滿足我國人民飲食需要及多功能偏好。因此,本文圍繞著從供給端到需求端的糧食治理問題展開,闡述我國糧食安全實現的治理目標和優化路徑,以保障我國糧食安全的理想狀態。

### (二) 新糧食安全觀的基本目標

基於上文對糧食安全概念的解析,本部分將糧食安全觀的基本目標分解成四個方面,即「供給安全」、「獲取安全」、「消費安全」和「調控安全」。解決面對當前複雜多變的國內外形勢,圍繞著我國糧食問題的重要性和特殊性,確保我國糧食安全,維護糧食市場供求關係、價格和貿易的穩定性。

#### (1) 新糧食安全觀下要實現的必要目標是「供給安全」

「供給安全」是糧食安全的最低要求,但也是最基本的,必要的。沒有供給安全的保證,其他的安全觀就



無從談起。即我國糧食供給主要是通過國外和國內兩大管道，來保證我國糧食的數量、品質和多樣性等方面的需求，這是保證糧食安全的必要條件<sup>⑦</sup>。在保障國內糧食可持續性的前提下，可適當地借助國外糧食市場來平衡糧食的品質和多樣化等供需問題，合理統籌利用國外糧食資源作為補充和調劑。2021年我國糧食總產量為68285萬噸，糧食進口量16453.9萬噸，糧食進口量占糧食總產量的24.1%<sup>⑧</sup>。2021年底的中央經濟工作會議明確表示，要利用好國內和國外這兩個市場，但需要明確國內糧食安全生產的戰略底線。在保障國內糧食生產安全底線的基礎上，適當糧食進口也是我國糧食安全的必然選擇。近來，由於極端天氣、自然災害以及世紀疫情的影響，全球的糧食產出都在下降，這給糧食進口帶來了一定的困難。為了確保糧食的安全、可持續供給，我國糧食既要保證充足的自給率，也要打造多管道的穩定的國際糧源，確保整體糧食總量的供給安全。

#### (2) 新糧食安全觀下要實現的重點目標是「獲取安全」

「獲取安全」就是要保證糧食的可獲取性。通常來講，國家的糧食安全都在關注宏觀層面的糧食供給均衡，而事實上局部或微觀層面的糧食不均衡問題也是糧食安全治理的重點關注部分。比如疫情防控期間可以通過收儲機制來保障居民對糧食獲取的可持續性，也可以大量銷售庫存糧食來防止糧食價格瘋漲，維護居民獲取價格上的安全性。短期機制，我國糧食獲取安全主要依賴於糧食收儲機制，通過充足的糧食儲備保障我國糧食供給的穩定性，確保我國居民能夠安全、可持續性的獲取充足的糧食。中期來看，我國糧食獲取安全需要通過國際進口來補充，這就離不開穩定的國際糧源和暢通的供應鏈條，通過維護國際糧食進口管道的暢通性來保障我國居民糧食獲取的安全性。長遠來看，應通過完善的糧食儲備機制和流通貿易體系保證我國居民口糧的獲取安全，通過獲取國際糧食管道的主導權來保障我國居民糧食獲取的相對安全，這才是糧食安全治理需要達到的重點目標。

#### (3) 新糧食安全觀下要實現的核心目標是「消費安全」

新時代的糧食安全觀需要既關注供給端也要關注需求端。「消費安全」即不僅要從供給端看到糧食安全需要完成的目標，同時也要從居民需求端來分析糧食安全應該達到的目標，需求端的目標即「消費安全」才是糧食安全治理應該落到實處的核心目標。對於城鄉居民來說，糧食安全更多體現在家庭層面的糧食消費安全，比如通過適當的價格管控或補貼來保障家庭層面糧食的消費安全。與此同時，我國居民對於新時代的糧食安全需求進一步延伸至食物安全和營養安全，隨著經濟社會的發展，城鄉居民的食物結構已經發生了較大改變，相對應對糧食消費結構也發生了較大的改變，增強了對食物安全和營養方面的需求。概言之，糧食安全的核心目標就是要從消費價格和消費結構上來保障我國居民的糧食消費安全。

#### (4) 新糧食安全觀下要實現的重要目標是「調控安全」

「調控安全」就是借助於宏觀的、可持續的糧食調控手段，保證糧食價格和糧食市場的穩定性，這是衡量一個國家糧食安全韌性最重要的指標之一。從宏觀政策的角度的去強化和創新制度安全，維護糧食價格和糧食市場的安全與穩定，避免引起糧食市場和價格非理性地波動，保證糧食調控的穩定性。比如，通過合理調節糧食種植結構、糧食補貼政策和價格支持等糧食調控手段，鼓勵糧農合理擴大糧食生產，既提高了農民實際收益，又維護糧食市場穩定。在此基礎上，糧食安全治理的調控安全還應強調關注糧食系統的韌性，面對全球疫情、自然災害和局部國際環境動盪等外部衝擊時，如何評估和保障糧食系統的韌性，構建多維協同應對機制來應對外部衝擊。

## 二、我國糧食安全治理研究現狀和歷史沿革

### (一) 我國糧食安全治理的研究現狀

新時代糧食安全觀由簡單的供給安全向供給安全、獲取安全、消費安全和調控安全延伸,我國糧食安全治理體系已逐步實現了治理能力的初步現代化<sup>⑨</sup>。糧食安全問題一直是學術界關注的熱點,目前已有文獻主要圍繞著三個方面進行展開。第一,從不同角度分析和評估我國糧食安全的現狀。比如,楊明智等(2019)用糧食自給率來評估了我國糧食安全的現狀以及存在的風險等<sup>⑩</sup>;羅翔等(2016)、向濤等(2015)分別從耕地資源、水資源、農業面源污染等方面來分析其對糧食安全的影響因素和內在機理<sup>⑪</sup>;陳秧分等(2014)圍繞著糧食種植主體、結構等方面來分析了我國糧食安全的現狀<sup>⑫</sup>。這方面的研究通常通過構建不同的影響指標來測度我國糧食安全的現狀、結構性特徵以及可能存在的風險與問題等。第二,針對我國糧食安全理中存在的問題提出優化建議,即探討不同角度來完善中國糧食安全治理體系。比如,李軒(2015)、金三林等(2019)通過分析國際上其他國家的發展經驗以及其他國家在全球糧食安全治理中的作用,來探討完善中國糧食安全的建議<sup>⑬</sup>。張務鋒(2019)、何秀榮(2020)、沈潔(2020)和羅萬純(2020)通過分析中國糧食安全挑戰及發展趨勢,探討提升中國糧食安全治理水準和完善中國糧食安全治理體系的可行性路徑<sup>⑭⑮</sup>。第三,分析各種糧食安全治理的公共性政策,探討通過這類保障性政策來提升我國糧食安全的保障能力。比如,趙和楠等(2019)按照時間序列分析糧食安全保障政策的演變過程,從宏觀及微觀層面的糧食安全保障政策來分析我國糧食安全的保障作用<sup>⑯</sup>。高延雷等(2019)通過分析土地流轉制度、價格補貼政策等政策因素對我國糧食安全的影響作用,並由此提出優化糧食安全保障能力的相關政策措施<sup>⑰</sup>。這方面的研究主要著眼於糧食安全保障機制的探討,通過分析相關政策對糧食安全保障能力的作用來探討可以優化的路徑。

### (二) 我國糧食調控政策的歷史沿革

在維護糧食安全問題上,我國長期以來遵循的都是中央政府主導的自上而下的治理模式。然而隨著糧食安全觀念由數量安全逐步向供給安全、獲取安全、消費安全和調控安全擴展,糧食安全治理的理念也逐漸由單一的國家保障向調動社會各界力量共建共治共用糧食安全體系轉變,從而更好地滿足我國居民的糧食安全需求。隨著社會經濟的發展,我國糧食調控政策體系經歷了一個長期而複雜的階段性演變過程。因此,對我國糧食調控政策的歷史沿革進行分析,瞭解其演變過程從而為尋找新複雜環境下的最優糧食安全治理之策提供參考。具體來看,我國的糧食安全觀念、糧食調控政策及其演變過程可劃分為四個階段。

第一階段為新中國成立至改革開放初期(1949-1978年),這個階段新中國剛成立,各行各業百廢待興,黨和政府選擇了優先發展重工業的工業化道路。面對國內工業資本積累不足、國外支援資源有限的狀況,由農業部門為工業化提供原始積累便成為當時的現實選擇。1953年10月中央政府作出《關於實行糧食的計畫收購與計畫供應的決議》,決議規定:糧食由國家統一收購、統一配售、嚴格控制市場,對私營糧食工商企業進行嚴格的管制,禁止私商自主經營糧食,即統購統銷制度<sup>⑱</sup>。這個階段我國糧食生產和調控全部由政府全面主導,糧食部門按照計畫嚴格執行,這個階段政府統銷政策佔據著絕對主導地位。

第二階段為1978年至2004年,這個階段為我國糧食調控政策市場化改革探索階段,進行了多輪市場化調控改革<sup>㉑</sup>。第一輪探索是從1978年至1985年的市場化改革醞釀期,這一輪探索政府為了解決糧食供應問題,提高了糧食收購價格以激勵農民增產增收,同時建立家庭聯產承包責任制以及配套的市場化改革措施,適度發揮糧食市場化機制的作用。第二輪探索是1985年至90年代初,由統銷政策向「合同訂購+市場



收購」的雙軌制轉變，自此正式開啟了糧食市場化改革的道路<sup>17</sup><sup>18</sup>。1985年1月，中共中央、國務院在《關於進一步活躍農村經濟的十項政策》中規定糧食統銷改為合同訂購，訂購以外的糧食可以自由上市，並提出了「逐步縮小合同定購數量，擴大市場議購」的方針。第三輪探索是90年代中後期的在通貨膨脹背景下展開的穩定糧食市場和糧食價格的宏觀調控。比如，1993年發佈的《關於建立糧食收購保護價格通知》提出建立糧食收購保護價機制，1996年發佈的《中國的糧食問題》首次明確提出糧食自給率保持穩定在95%以上的目標<sup>19</sup>。第四輪探索是21世紀初的糧食全產業鏈的市場化改革探索。2001年，國務院確立深化糧食流通體制改革的基本思想，即放開銷區，保護產區，省長負責，加強調控，推動糧食市場化。同年推出種糧直接補貼的探索並出臺了檔《關於進一步深化糧食流通體制改革的意見》等。整個市場化探索階段都在減少政府對糧食生產和流通環節的干預程度和範圍，增強市場化秩序程度和依法治理的規範性。

第三階段為2004年至2014年，這個階段是健全糧食調控機制，糧食供給完全市場化的階段。21世紀初，中央確立了工業反哺農業、城市支持農村和「多予、少取、放活」的基本方針，而分稅制改革後，中央和地方財政實力也不斷增強，具備了對農業全面支持的必要財力。基於此，自2004年起，中央連續出臺了16個事關「三農」問題的中央「一號文件」，與《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》共同構成新時期糧食發展支持政策的制度框架，綜合運用價格、補貼、一般服務支援、稅收減免等多元化政策工具強力保障國家糧食安全。該階段的糧食供需形勢嚴峻，因而出臺了一系列的政策來支持糧食生產，比如取消農業稅，出臺糧食最低收購價政策、臨時收儲政策，逐步完善糧食支持政策，由種植直接補貼轉變為生產資料補貼、教育培訓等服務性支援政策。這個階段糧食調控機制逐步形成體系，政府調控職能分工明晰，糧食調控政策由健全階段向優化階段邁進。

第四階段為2014年至今，這個階段是完全市場導向的糧食調控機制內涵延伸和進一步優化階段。2013年召開的中央經濟工作會議首次提出了「以我為主、立足國內、確保產能、適度進口、科技支撐」的糧食安全戰略<sup>20</sup>。然而，2004年起出臺的糧食最低收購價政策和臨時收儲政策，在一定程度上保護了農民的種糧積極性和糧食生產、價格穩定性，但也導致了糧食價格的扭曲，形成了目前糧食價格「國內國外倒掛、產區銷區倒掛、原糧產品倒掛」<sup>21</sup>。同時隨著國內外環境的複雜化，原先的糧食支持政策的負面作用也開始顯現，主要表現為糧食生產、進口和儲存「三量齊增」的問題<sup>22</sup>。因此，自2004年以來我國糧食調控政策開始走向市場導向的政策細化和完善階段。

鑒於當前國際國內糧食市場的複雜性，我國當前應進一步細化和完善糧食調控政策，將國外國內糧食市場的供需環境，國內居民對糧食安全的要求等諸多因素作為都納入考量，使得糧食安全治理既能滿足我國糧食安全戰略，又能滿足城鄉居民糧食需求，同時兼顧國家利益和低收入人群利益。自新中國成立以來，我國各項糧食調控政策都為當時促進我國糧食生產、保障國家糧食安全作出了重大貢獻。一個總體的經驗和原則就是要滿足城鄉居民對糧食的需求，維護糧食市場和糧食價格的穩定性。與此同時，逐步加快現代農業發展步伐，按市場需求調整農業結構，走一條安全、高效、綠色的糧食安全治理道路<sup>23</sup>。

### （三）我國糧食安全治理的現有狀況

通過上文對我國糧食調控政策的歷史沿革梳理和分析發現，我國經過了長時間的探索已經形成比較系統的糧食調控體系。這個相對系統性的糧食調控體系有效保證我國糧食安全治理的健康發展，維護國家糧食安全，保障中國特色糧食安全之路走的更加地穩健<sup>24</sup>。除了完善的糧食調控體系來保障我國糧食調控安全，還需要努力達到「以我為主、立足國內、確保產能、適度進口、科技支撐」的國家糧食安全戰略目標，堅持保障國內糧食自給自足的基本要求。因而，接下來分別從糧食的供給和獲取的角度來闡述我國糧食安全目前所處的治理現狀，為下文分析我國糧食安全面臨的挑戰以及制定合理的優化措施鋪墊。

(1) 國內糧食產量穩步提升,適度進口有效補充,確保國內糧食絕對安全。

新中國成立以來,我國糧食總供給量穩步提高,逐步由供給短缺向供給基本自足轉變。我國糧食總產量在1949年僅為2263.6億斤,此後糧食總產量逐步提升,到改革開放初期達到6000億斤以上,2012年則首次超過10000億斤,2021年我國糧食總產量則達到了13657億斤,並且已經連續7年保持在1.3萬億斤以上<sup>②④</sup>。我國在1949年的人均糧食佔有量僅僅只有209公斤,而2021年我國人均糧食佔有量達到474公斤,遠高於聯合國糧農組織提出的400公斤「安全線」<sup>②⑤</sup>。2021年,我國穀物產量63276萬噸(12655億斤),比2020年增加1602萬噸(320億斤),增長2.6%<sup>②</sup>。目前我國小麥、水稻自給率超過100%,玉米自給率達到95%以上,基本上實現了穀物自給,確保了口糧絕對安全,為保障我國糧食安全打下堅實的基礎<sup>②</sup>。從糧食總產量和穀物自給率來看,中國糧食產量是充足的,並不存在明顯的供需缺口。然而,2021年我國糧食進口量為16453.9萬噸,同比增長18.1%,其中進口大豆9651.8萬噸<sup>②</sup>。這在一定程度上說明部分糧食品種在產量上還存在著一定的不足,需要借助於國際糧食市場和相關資源,適度進口部分大豆、玉米等產品進行補充,從而緩解國內水土等資源的約束,確保國內集中資源生產口糧,確保國內口糧的絕對安全。

(2) 糧食儲備制度逐步完善,有效保證了我國居民糧食的獲取安全度。

基於上文糧食供給角度分析可以看出,我國糧食安全治理體系已經能夠通過國內糧食生產體系和國際糧食市場資源基本滿足「穀物基本自給、口糧絕對安全」的糧食安全方針。然而,基於前文中對糧食安全的理解可知,糧食安全還應包含「獲取安全」、「消費安全」和「調控安全」,其中「調控安全」主要通過上文中的糧食調控政策體系來保障,而糧食獲取的可持續性和穩定性是保證「消費安全」的基礎,因而接下來從糧食獲取的可持續性和穩定性來分析我國糧食安全治理的現狀。為了應對世紀疫情、自然災害這種突發公共事件,維護我國糧食市場的穩定性,我國建立了相對完備的糧食儲備制度。目前,我國糧食儲備主要有政府、政策性和企業三種類型組成,政府糧食儲備主要包括中央和地方兩種,政策性糧食儲備主要是政府採取最低收購價、臨時收儲等政策形成的糧食儲備,企業糧食儲備主要是我國糧食經營企業為了經營需要進行的糧食儲備<sup>⑥</sup>。目前,我國糧食儲備充足,特別是小麥和稻穀庫存占總庫存70%以上,其中小麥可以滿足1年半消費需求。政府儲備結構也在不斷調整和優化,中央儲備規模穩步上升,地方儲備保障規模和水準不斷提高,與此同時企業糧食庫存規模也同比增加較多<sup>②</sup>。完善的糧食儲備制度和充足的糧食儲備量在一定程度上保障了我國糧食調控政策的穩定性,有效維護了糧食市場和糧食價格的平穩度。

此外,糧食安全治理需要重點關注的是特殊人群如相對貧困人口的糧食獲取安全。2021年2月25日,習近平總書記在全國脫貧攻堅總結表彰大會上宣佈中國已經完全消除了絕對貧困<sup>②</sup>。中國通過精準扶貧、精準脫貧的機制消除了貧困人口,提高了貧困地區農村居民人均可支配收入,從2013年的6079元增長到2020年的12588元。隨著收入水準的增加,提高了貧困地區糧食獲取能力,改善了貧困重點群體(兒童、孕婦和老年人)的健康和營養狀況<sup>②</sup>。目前,中國依靠有效的糧食安全治理和調控體系,已經實現了全體人民由「吃不飽」、「吃得飽」、「吃的好」的歷史性轉變。當前,我國糧食安全主要是追求滿足城鄉居民的食物安全和營養安全等高品質需求,當前城鄉居民食物消費結構發生改變,膳食品質得到提升。我國大多數人群仍保持著谷類食物作為膳食能量主要來源,但相對增加了動物性食物的攝入量,全國城鄉居民動物性食物蛋白質的比例由1992年的18.9%增加到2015年的35.2%。城鄉居民膳食結構的變遷,有效改善了居民的營養狀況和健康水準<sup>⑥</sup>。

### 三、新時期我國糧食安全治理面臨的重要挑戰

新時代下我國糧食安全問題也邁入了一個新階段,伴隨著國內外環境的變化和不確定性,我國糧食安



全治理面臨著諸多內外新舊的挑戰,其中一些比較重要的挑戰對我國糧食安全造成了一定的威脅,因而分析新糧食安全觀面臨的重要挑戰,接下來結合這些重要挑戰適當調整糧食供給安全治理路徑。

### (一) 嚴峻的外部環境對全球及中國糧食安全穩定性產生影響

近年來,我國糧食安全治理最大的危機和挑戰主要來源於糧食系統的外部環境的不確定性。2020年以來,自然災害、極端氣候等突發事件相繼對全球糧食生產和糧食供應鏈產生了巨大的衝擊和挑戰。另外新冠疫情全球蔓延引發了各國政府對糧食安全的擔憂,一些國家採取了限制出口措施,這在一定程度上打破了原有的全球供應鏈秩序,對我國糧食安全也造成了新的潛在風險。與此同時,局部的國際形勢動盪疊加上貿易保護主義,全球政治、經濟、科技等方面局勢都處於不斷變化之中,也給我國糧食安全也造成了一定的挑戰。

#### (1) 自然災害等突發事件影響了全球糧食生產和價格

糧食生產高度依賴於外部的自然條件,不可抗力的自然災害直接影響了全球糧食的產量和品質,從而直接影響全球糧食整體的供應量和價格波動<sup>③</sup>。伴隨著全球多地的極端天氣事件和自然災害,如北美洲破紀錄的高溫,歐洲多國的暴雨,巴西的罕見低溫,北半球的山林大火等,全球多地的糧食生產都受到不同程度的影響。極端的天氣災害會直接影響到糧食供應情況,如歐洲的暴雨直接影響大麥和小麥的收成,巴西的低溫天氣直接導致多個咖啡豆、甘蔗和玉米等多產區農作物的失收。全球多地頻發的極端天氣和自然災害嚴重影響了糧食供應量,推高了全球糧食價格上漲,給全球消費者都帶來了負面影響,糧食價格傳導至國內,引起了國內糧食價格的波動<sup>④</sup>。此外,由於惡劣的天氣事件造成的糧食供應短缺對較為貧窮的國家帶來的風險尤其高甚至會危機很多人的生存狀況。如世界糧食計畫署在2021年2月23日表示,過去兩年中美洲的薩爾瓦多、瓜地馬拉、洪都拉斯和尼加拉瓜由於受到連續乾旱和異常天氣的影響,糧食生產如玉米和豆類等主要糧食作物已經受到了巨大的影響,兩年內饑餓人數增加了近四倍。全球糧食危機也在一定程度上對我國糧食安全產生了一定的衝擊和影響,作為世界人口第一大國,確保國民「不愁吃」,避免產生糧食危機也是為全球糧食安全做出重要貢獻。

#### (2) 世紀疫情的出現極大地干擾了全球糧食供應鏈的原有秩序

由於百年不遇疫情等因素的影響,各國紛紛收緊了各自的糧袋,我國糧食安全面臨的外部環境風險和不確定性明顯增加。世紀疫情的出現極大的干擾了全球糧食供應的穩定性,推動了國際糧價的上漲,造成了全球糧食貿易萎縮,使得原先平衡的供需匹配不再平衡,整個全球糧食體系變得脆弱和不穩定,大大增加了全球糧食體系發生系統性風險的概率<sup>⑤</sup>。全球糧食貿易波動性和脆弱性也引起了一定的政治摩擦和不穩定,部分國家和人群獲取糧食的能力減弱,經濟因素和非經濟的其餘因素相疊加,加劇了疫情對全球糧食安全的影響作用<sup>⑥</sup>。世紀疫情對全球糧食生產、消費和貿易都產生了不利影響,同時對我國糧食安全也產生了無法避免的衝擊和威脅。

#### (3) 嚴峻的國際形勢提高了全球政治和經濟等方面的不確定性

近年來國際形勢的複雜多變對全球糧食貿易產生了一定的影響,同時世界經濟、國際貿易、國際投資和國際交往等都受到了多方面的限制,一些國家貿易保護主義、地緣政治風險等上升,對我國糧食安全也造成了一定程度的衝擊和挑戰。比如,烏克蘭和俄羅斯是全球小麥主要出口國,俄烏兩國小麥出口量合計占全球約30%,玉米出口量合計占全球約20%。隨著俄烏2022年2月4日局勢升級以來,黑海港口貿易遭到嚴重干擾,小麥價格漲至近14年來新高。為此,聯合國世界糧食計畫署警告稱,俄烏兩國供應鏈紊亂將危及全球數以百萬計民眾的糧食安全。俄烏緊張的局勢也對我國糧食安全造成了一定的影響,由於烏克蘭是我國玉米進口的主要來源國之一,2021年我國從烏克蘭進口玉米824萬噸,占比29.07%,俄烏衝突的加劇提高

了玉米價格上漲的風險,因此影響了國際農產品貿易的格局和我國糧食貿易佈局<sup>⑧</sup>。再如,2018年以來由美國主動挑起和推動的中美貿易摩擦不斷升級,2018年7月6日,美國對價值340億美元的中國商品加征25%的進口關稅,同時,中國採取了同等規模同等額度的反制措施,對包括大豆、玉米、小麥、高粱等農產品在內的美國產品加征25%進口關稅<sup>⑨</sup>。2020年,我國進口糧食品種主要為大豆、玉米、小麥和大麥,其中進口大豆1億噸,玉米為1130萬噸,小麥為838萬噸,大麥為808萬噸<sup>⑩</sup>。其中,進口大豆85%以上來自美國、巴西,進口小麥90%以上來自澳大利亞、美國、加拿大和哈薩克,進口玉米90%以上來自澳大利亞、美國和加拿大。從糧食進口來源結構來看,美國在我國糧食貿易中佔據著重要地位。因而考慮到中美貿易摩擦對我國糧食安全的不利影響,需要重新對糧食貿易與國家糧食安全的審視與思考。再加上我國糧食進口高度依賴於港口運輸,主要受限於麻六甲海峽和巴拿馬運河,一旦這些地區局部形勢發生改變,我國糧食進口運輸管道就會受到制約,從而影響我國糧食安全。綜合以上各種因素,我國糧食安全治理面臨的外部風險和不確定性明顯增加。這一系列外部環境的不確定性對全球糧食安全造成了一定衝擊,加劇了我國糧食不安全的預期,也進一步壓縮了糧食安全治理政策的提升空間。

## (二) 複雜的內部環境制約著我國糧食產業的內生型發展之路

黨的十八大以來,以習近平總書記為核心的黨中央樹立了「以我為主、立足國內、確保產能、適度進口、科技支撐」的國家糧食安全戰略。然而,我國農村農業發展一直面臨著發展瓶頸期的問題,如自然資源和生態環境的制約,糧食生產方式效率低下,農業技術推廣不利等等各方面的因素,各種內部環境和因素的制約下導致了我國糧食產業還無法走出一條高品質的、可持續的、具有韌性的內生型發展道路。

### (1) 國內生產資源有限,制約著國內糧食產量

我國糧食供給安全主要面臨著國內土地資源、水資源和勞動力資源等生產要素短缺的制約。糧食生產離不開土地資源和水資源,然而中國是個人均耕地較少,水資源較為短缺的國家。當糧食生產以傳統的高投入、高產出為主時,一系列的資源不足的矛盾就顯現出來了,這並不有利於糧食生產的可持續發展。比如,通過工程措施將園林用地恢復成耕地的農用地等,這在一定程度上付出了社會和經濟成本,並且也破壞了生態的多樣性。再加上城市化、工業化的推進過程中,我國耕地面積持續下降。第三次全國國土調查顯示我國耕地面積為19.18億畝,比2009年末資料減少1.13億畝<sup>⑪</sup>。與此同時,為了增加糧食產量大量使用化肥農藥,嚴重影響了耕地品質,同時也造成了農業面源污染的問題;為了保障糧食總產量而過度使用耕地,破壞了耕地品質,這都會進一步降低耕地的可持續化利用能力,影響糧食生產的可持續性。此外,由於糧食生產收入較低,農村大量勞動力外出務工,許多地區也面臨著勞動力不足的困境。與之相對應的是我國居民對糧食消費的結構和需求都在不斷的轉型升級。因此,如何利用以有限的資源來應對內外部環境的不確定性,滿足居民日益多元化的糧食需求,保障經濟社會的穩定發展是我國糧食安全治理面臨的巨大挑戰。

### (2) 糧食生產成本較高,產業發展品質不高

糧食生產成本居高不下是制約我國糧食供給安全的重要因素之一<sup>⑫</sup>。首先,糧食生產資源,如土地資源、勞動力資源的短缺導致了土地費用和勞動力費用的增加,由此也推高了糧食生產成本。其次,糧食生產資料如農藥、化肥的大幅上漲,造成了種糧畝均成本的增加,對保護農民種糧積極性、維護國家糧食安全造成了不利影響。最後,我國以家庭單位為主的小農糧食生產模式導致了農業現代化應用不足,降低了糧食生產效率,從而提升了糧食生產成本<sup>⑬</sup>。除了糧食生產成本較高,糧食加工企業的科技支撐度不夠,導致了糧食加工轉化率較低,從而影響了糧食產業發展水準。糧食產業發展水準落後一方面導致了糧食資源的浪費,另外一方面也影響了糧食產業鏈價值提升。而較低的糧食產業鏈價值使得我國糧食產業的國際競爭力相對不足,影響了我國整合全球糧食資源的能力。



### (3) 糧食儲備機制有待完善,流通治理支撐不夠

健全的糧食儲備機制是我國糧食安全的有力支撐力量,糧食儲備對於維護糧食安全和供需平衡起到了「調節器」的作用<sup>③</sup>。一方面,我國多元化的儲備規模提供了巨大的儲備力量。我國擁有的標準糧倉截止2018年共有6.7億噸,其中有效倉儲流量比1996年增加了31.9%,我國糧食儲備能力明顯得到了提升<sup>④</sup>。另一方面,糧食儲備監管資訊不對稱會導致一定程度的監管不力和資源浪費<sup>⑤</sup>。比如中央儲備和地方儲備會存在一定的重疊功能,權責不清和雙重資源在某些範圍內的重合導致了糧食儲備機制出現一些負面效應<sup>⑥</sup>。此外,糧食物流運輸回應和聯動機制的低效率低協同在一定程度上降低了糧食流通治理水準,制約了糧食儲備機制的有效性。因此,2021年4月15日開始實行的《糧食流通管理條例》,對我國糧食流通管理進行了系統性的調整,加強了糧食收購、儲存等環節品質安全監管,進一步維護糧食流通秩序提供了法律依據,提升了糧食流通治理品質和效率。

### (4) 糧食市場的供需結構性矛盾日益突出

國內糧食市場總體達到了供需緊平衡的狀態,但隨著城鄉居民營養需求、膳食結構以及糧食區域供需結構的不斷變化,我國糧食供需矛盾主要表現為供需結構性矛盾<sup>⑦</sup>。首先,是部分糧食種類供給的結構性失衡,整體上小麥和水稻已經滿足需求,但大豆和玉米還依賴於進口。其中大豆的供給主要依賴於國際進口,而複雜多變的國際貿易環境對大豆進口帶來了一定的風險和不確定性。其次,是糧食供給營養結構的失衡,隨著城鄉居民生活水準的不斷提高,糧食的生產已無法滿足城鄉居民對糧食的高品質、高安全和多元化等方面的需求。當前我國大多數人群雖還是以穀類食物為主,但對於動物性食物的需求明顯增加了。另外一部分居民由於過多攝入動物性產品引發了一系列的健康問題,由此膳食結構可能會有待進一步改變。城鄉居民膳食結構的不斷調整必然會影響糧食供需結構的調整。最後,是糧食供給區域性的結構失衡,主要指的是跨區域的糧食調控。正常情況下,糧食的跨區域能夠有序開展,然而由於世紀疫情、重大自然災害的影響,糧食跨區域的調節可能會暫時受到一定程度的影響,這在一定程度上可能會加大糧食市場的供需矛盾。

### (5) 糧食政府性調控偏離初心,糧食市場性調節能力不足

我國糧食調控政策建立的初心主要是為了防止「穀賤傷民、米貴傷民」,促進糧農增產增收和維護糧食安全<sup>⑧</sup>。政府一系列的調控手段對糧農增產增收和保障糧食安全起到了重要作用,也因此成為干預國內糧食市場運行的主要手段。然而,這一系列的調控手段在干預過程中也出現了一定的問題。首先,國家對糧食市場形成了週期性的大規模政策干預,這在一定程度上改變了糧農的銷售習慣,也給糧食中間商進行囤貨居奇的空隙,造成了糧食市場和糧食價格的波動。其次,國家政府部門在給糧農增收增產的同時,也助推了國內糧價的上漲,每年糧食收購費用補貼、儲存費、監管費等對國家財政造成了巨大的負擔。最後,政府委託糧食收儲企業掌握著糧食市場龐大的資源,在一定程度上形成了糧食寡頭,對糧食產業鏈上的中小型企業形成了一定的不平等競爭,一定程度上影響了糧食流通的市場化改革。另外,我國糧食市場的供需平衡過去長期都是依賴於政府性調控手段,雖然這些行政調控手段具有較強的調控效果,但長期來看卻抑制了市場自我調節的自驅性。因此,糧食調控如果過度依賴於政府調控則會一定程度上降低糧食市場調節效率,當糧食政策退出將糧食調控交給市場時引發糧食市場和糧食價格的失衡和波動,對我國糧食供給安全產生一定程度的壓力和影響。

## 四、新糧食安全觀下我國糧食安全治理優化路徑

我國人口基數龐大,糧食安全是國家最基本的安全問題。基於新時代新形勢下我國糧食安全面臨的內

外部挑戰和風險,圍繞著「供給安全」、「獲取安全」、「消費安全」和「調控安全」的基本目標進一步優化我國糧食安全治理改進之路。

### (一) 借助於農業科技提升供給效率,基本保證糧食供給安全

2022年2月22日,中央一號檔《中共中央國務院關於做好2022年全面推進鄉村振興重點工作的意見》中重申了「堅持中國人的飯碗任何時候都要牢牢端在自己手中,飯碗主要裝中國糧,全面落實糧食安全黨政同責,嚴格糧食安全責任制考核」,重新明確了新時代中國糧食安全治理的基本原則<sup>①</sup>。新時代糧食安全治理視角下,必須要緊抓國內糧食生產不放鬆,充分保障國內糧食供給安全,才能在複雜的內外環境中掌握一定的主動權。為此,應在保護和有效利用耕地等資源的基礎上,盡可能的發揮農業科技生產力,強化農業科技和農業人才對我國糧食安全的支撐作用。一方面可以加大農業技術的投入,積極開展糧食生物育種、糧食種植技術和糧食加工技術等方面的科技創新和研究,加強糧食生產品質和效益;另一方面可以完善農業科研和應用人才的培養體系,提高農業科技產學研整個過程的有效性和實施落地。為了充分釋放糧食生產潛力,既要關注糧食生產整個體系的規劃,但也要充分發揮科技的力量助推糧食生產的關鍵環節<sup>②</sup>。針對糧食生產的核心環節,加大農業科技創新投入和技術攻關力度。首先,集中資源加強優質糧種的攻堅培育工作,種子資源就相當於糧食生產的「晶片」技術<sup>③</sup>,擁有優質的種子資源才能種植出高品質、高品種的糧食作物,優質的種子資源也可以有效保障我國糧食供給安全,形成我國有效的戰略性資源<sup>④</sup>。其次,積極研發並推進農業現代化機械設備的應用,全面梳理農機裝備研發短板,完善農機性能回饋機制,通過高端智慧化的機械設備,全面提升糧食種植、收割和加工過程中的效益,有效降低糧食的損耗程度;另外升級改造種植設施,因地制宜地鼓勵施行集約種植、生態種植等可持續性的綠色種植方式,全力通過提升農機和種植設施來助力「藏糧於技」糧食戰略的實現。最後,借助於大資料智慧技術優化現代化農業生產體系,依託大資料平臺提供資料和資訊,完善糧食主產區和主銷區之間的利益補償機制,探索糧食產業支持的金融政策,利用遙感技術、5G技術等智慧技術提高糧食生產田間管理等現代化農業生產和管理水準,從而有效提高糧食生產品質。

### (二) 打造高水準糧食流通儲備體系,牢牢維護糧食獲取安全

新時代我國糧食安全面臨著複雜多變的內外部環境,突發公共事件的發生影響了糧食獲取的穩定性,而打造高水準的糧食流通儲備體系能夠助力我國應對突發情況下的居民糧食獲取問題。首先,在政府性、商業性和社會性的糧食儲備體系基礎上,發揮市場的自我調節機制來靈活配置區域之間的糧食資源,有效建立跨區域的糧食應急通道,借助於商業性和社會性的糧食儲備承載力提升糧食市場的調節靈活性,圍繞著糧食安全的基本保障,政府調控和市場調節可以相輔相成,共同構成多元化的糧食收儲主體,共同維護糧食獲取安全。其次,進一步加強和完善糧食流通儲備規則和制度保障,在充分發揮市場潛力和提升糧食流通效率的基礎上,應加強制度和規範對糧食儲備與流通環節的規範和監管作用,進一步優化糧食儲備與流通環節中對風險的監控和預警機制,切實保證不同環境下我國居民對糧食的獲取安全。最後,加快大資料、人工智慧技術在糧食儲備與流通環節的技術研發和應用,全面提升糧食儲備與流通環節的數位化、智慧化管理能力,通過建設「數位糧倉」來助力打造新一代高水準的糧食流通儲備體系。因而,打造高品質、高水準的糧食流通體系,既要發揮市場機制作用,還要尊重政府調控規則,同時也要借助於新一代智慧技術的應用,共同打造高品質的糧食流通儲備體系,為守護國家糧食安全提供堅實保障。

### (三) 完善市場交易和資訊服務體系,積極提升糧食消費安全

新時代下的糧食安全除了要保障我國居民的糧食供給安全和獲取安全以外,還應考量我國居民對糧食



消費升級安全的需求,為此應創造條件借助市場化手段來有效推動糧食消費結構升級,同時完善糧食市場交易服務體系,打造協同化糧食消費安全監控平臺,全面保障居民糧食消費安全。為了保障居民糧食消費安全,推動糧食市場體系的有序運轉應注重以下幾個方面。首先,搭建公平有序的糧食交易平臺,通過分散式佈局不同品種的糧食批發和零售市場,構建線上和線下相結合的糧食銷售網路平臺,為供應者和消費者提供安全的多元化的糧食消費管道,提升糧食消費效率和品質,同時在保證糧食供需和糧食價格相對平衡的基礎上,探索多管道供應和多品種供應的市場機制,全方位滿足城鄉居民對糧食更優質、更個性化的需求。其次,加強糧食交易資訊和糧食品質資訊的透明度,糧食供求、價格和品質等資訊對糧食市場的穩定有著至關重要的作用,完善糧食市場訊息發佈機制和資訊傳播管道。最後,全面提升糧食資訊服務制度,在糧食資訊安全透明的基礎上,推動統一的糧食資訊整合和資源分享服務,按照不同品種對糧食資訊進行分類管理,進一步優化糧食資訊跨區域和跨層級的共用與融合,助力糧食市場各個環節的有效協同,積極保障糧食消費市場的穩定與安全。

#### (四) 優化政府糧食調控和監測體系,堅實保障糧食調控安全

為了牢牢把握新時代糧食安全理念和維護糧食市場的自我調節機制,政府應適當輔以糧食調控機制和糧食監控體系,當糧食系統面臨著內外環境的劇烈變動時,可以準確評估和監測糧食系統的狀態,通過構建多維機制來協同、統籌和調控,全面提升糧食系統的韌性並保證糧食市場的穩定性。政府糧食調控政策的基本目標是維持糧食供需平衡和糧價波動穩定。一方面,完善糧食調控機制維護糧食供需穩定性。當糧食供需在安全範圍內合理波動時,這種情況下可以以市場調節為主,政府調控為輔,鼓勵支持糧食多元化和個性化的市場定價機制。當由於市場投機、自然災害等原因造成了糧食市場異常波動時,這種情況下就要發揮政府主導調控作用,逐步將糧食市場的異常波動恢復到正常範圍之內。另一方面,健全糧食價格監測預警系統合理規範糧食價格波動的安全範圍,避免糧價波動影響糧食安全。糧食價格監測預警系統可以依據糧食的中長期供需關係和糧食相關政策規定等科學制定糧價的最高和最低的安全區域以及安全波動頻率範圍,當糧食價格在這個區域內合理波動時,採取市場化的手段進行自行調節。但當糧食價格超過這個區域後,分析其預警原因並採取相應的政策調控手段進行干預,引導糧食價格回歸至合理的範圍之內。糧價預警系統不僅可以科學劃分糧價的安全範圍,同時也應對超出範圍後的情況進行分類管理,及時採取相應政策措施逐步讓異常情況恢復到合理範圍。因此,優化和完善糧食調控機制和糧食監控體系,保障糧食市場和糧食價格的穩定性,整體統籌調控好糧食供需和糧食價格,為我國糧食安全提供堅實的保障。

#### (五) 探索國際糧食貿易新合作機制,增強糧食國際貿易安全

新時代我國糧食安全戰略確立為「以我為主、立足國內、確保產能、適度進口、科技支撐」,在國內糧食生產基本滿足我國居民口糧需求的基礎上,適度參與全球糧食貿易,既能減輕我國糧食生產資源和生態環境的壓力,也能有效增強全球糧食產業整合能力,更好地保證我國糧食安全。首先,在保證我國糧食安全的前提下,積極探索安全有效的國際合作機制,形成一個公平互惠的農產品多邊貿易與交流的多元化平臺,積極推動全球多元化交易夥伴戰略關係,借助於全球糧食市場對我國糧食短缺品種進行調劑。2020年我國糧食總進口量是1.4億噸,進口品種主要為大豆、玉米、小麥和大麥,進口糧食在百噸以上的國家主要有巴西、美國、烏克蘭、加拿大、澳大利亞和法國。其次,全面提高糧食國際市場競爭力。一方面加強國際糧食領域內的改革與創新,加強糧食品質的檢測與規範,把握全球數位貿易帶來的新機遇,拓寬糧食的行銷途徑和流通手段來增加糧食貿易主動性和控制權。另一方面增強我國糧食的國際影響力和競爭力,建立和完善糧食產業鏈來減少對國外流通和行銷環節的依賴性,增強跨國糧食產業整合能力,增加糧食國際貿易的安全度。

最後,積極探索海外農業投資新戰略,在不對國內糧食生產衝擊的前提下適當鼓勵我國跨國糧食企業展開海外農業投資等活動,通過合營或代理的方式從事糧食生產等活動,並將糧食銷售給國內市場。通過對全球糧食合作新機制和新方式的探索,有效補充我國部分糧食品種短缺和多樣性不足的短板,更好的保障了我國糧食安全。

## 五、結語

中國是個人口大國,保障糧食安全是治國理政的頭等大事。在保障我國糧食安全的道路上,對我國糧食安全治理的進一步改革和完善是國情所需。為此,立足「以我為主、立足國內、確保產能、適度進口、科技支撐」的新時代具有中國特色的糧食安全戰略,引領我國糧食安全治理的制定與發展。與此同時,鑒於當前國內外環境的複雜多變,給我國糧食安全治理和糧食供給帶來了新的階段性問題和挑戰。因此,在分析糧食調控的歷史過程和影響因素的基礎上,結合目前國內外環境特徵,提出我國糧食安全治理面臨的新挑戰和基本目標。基於新時代新形勢下我國糧食安全面臨的內外部挑戰和風險,圍繞著糧食安全治理的最重要和基礎的供給安全目標,分別從保產量、優結構、穩價格和拓貿易四個角度來闡述我國糧食安全的優化之路。總體來說,糧食安全治理在改革和發展的過程中,應始終牢牢堅持新時代的中國特色糧食安全觀,在此前提下綜合考量,科學合理探求我國糧食安全治理發展的方向和思路。

### 注釋

- ① 崔寧波,董晉:《新時代糧食安全觀:挑戰、內涵與政策導向》,《求是學刊》,2020年第6期,,頁56-65。
- ② 國家統計局:《國家統計局關於2021年糧食產量資料的公告》。
- ③ 錢正武:《習近平新時代國家糧食安全戰略思想述論》,《合肥工業大學學報(社會科學版)》,2018年第5期,頁29-35。
- ④ 盛國勇,陳池波:《習近平國家糧食安全戰略思想探析》,《探索》,2015年第4期,頁12-17。
- ⑤ 中國政府網:《中共中央國務院關於做好2022年全面推進鄉村振興重點工作的意見》。
- ⑥ 何可,宋洪遠:《資源環境約束下的中國糧食安全:內涵、挑戰與政策取向》,《南京農業大學學報(社會科學版)》,2021年第3期,頁45-57。
- ⑦ 李軒:《重構中國糧食安全的認知維度、監測指標及治理體系》,《國際安全研究》,2015年第3期,頁68-95+158。
- ⑧ 張蛟龍:《全球糧食安全治理》,《外交學院博士論文》,2019年。
- ⑨ 衛志民,於松浩,王懋軒:《我國糧食安全問題的治理基礎研究:問題識別、影響機理與治理路徑》,《江蘇行政學院學報》,2021年第3期,頁47-54。
- ⑩ 國家統計局:《國家統計局農村司副司長王明華解讀糧食生產情況》。
- ⑪ 錢正武:《習近平新時代國家糧食安全戰略思想述論》,《合肥工業大學學報(社會科學版)》,2018年第5期,頁29-35。
- ⑫ 海關總署:《2021年12月全國進口重點商品量值表》。
- ⑬ 楊明智,裴源生,李旭東:《中國糧食自給率研究——糧食、穀物和口糧自給率分析》,《自然資源學報》,2019年第4期,頁:881-889。
- ⑭ 羅翔,曾菊新,朱媛媛,張路:《誰來養活中國:耕地壓力在糧食安全中的作用及解釋》,《地理研究》,2016年第12期,頁2216-2226。
- ⑮ 向濤,蔡勇:《糧食安全與農業面源污染——以農地稟賦對化肥投入強度的影響為例》,《財經研究》,2015年第7期,頁132-144。
- ⑯ 陳秧分,鐘鈺,劉玉,王國剛:《中國糧食安全治理現狀與政策啟示》,《農業現代化研究》,2014年第6期,頁690-695。
- ⑰ 金三林,孫小龍:《加快角色轉變,積極參與全球糧食安全治理》,《世界農業》,2019年第3期,頁12-17。
- ⑱ 張務鋒:《加快推動國家糧食安全保障治理體系和治理能力現代化》,《時事報告(黨委中心組學習)》,2019年第6期,頁



77-84。

- ⑲ 何秀榮:《國家糧食安全治理體系和治理能力現代化》,《中國農村經濟》,2020年第6期,頁12-15。
- ⑳ 羅萬純:《中國糧食安全治理:發展趨勢、挑戰及改進》,《中國農村經濟》,2020年第12期,頁56-66。
- ㉑ 趙和楠,侯石安:《新中國70年糧食安全財政保障政策變遷與取向觀察》,《改革》,2019年第11期,頁15-24。
- ㉒ 高延雷,張正岩,魏素豪,王志剛:《城鎮化對中國糧食安全的影響——基於省區面板資料的實證分析》,《資源科學》,2019年第8期,頁1462-1474。
- ㉓ 崔煥全,曾蓓:《我國糧食安全政策演進的階段性特徵與啟示:1978—2020》,《經濟學家》,2021年第7期,頁120-128。
- ㉔ 衛志民,於松浩:《我國糧食安全保障體系構建研究:結構特徵、潛在挑戰與路徑優化》,《理論學刊》,2021年第4期,頁70-78。
- ㉕ 孫中葉,黃向陽:《糧食收儲政策的國際比較及啟示》,《糧食科技與經濟》,2015年第3期,頁17-19。
- ㉖ 衛志民,翟柏棧:《中國糧食安全治理研究》,《理論視野》,2021年第5期,頁59-64。
- ㉗ 農業農村部種植業管理司:《新中國成立70年來我國糧食生產情況》。
- ㉘ 中國政府網:《供應充足,物價穩定有保障》。
- ㉙ 中國政府網:《人民時評:保障糧食安全,端牢中國飯碗》。
- ㉚ 央視財經:《漲價40%!小麥價格創14年新高,多國麵包漲價!聯合國發出警告》。
- ㉛ 億歐網:《我國3成進口玉米來自烏克蘭,俄烏局勢或致價格上漲》。
- ㉜ 騰訊網:《我國年進口糧食多少噸?向我國進口超過百萬噸的國家有幾個》。
- ㉝ 中國政府網:《第三次全國國土調查主要資料公報》。
- ㉞ 楊剛強,肖廣宇,王海森:《新發展階段保障國家糧食安全的思路與對策》,《宏觀經濟管理》,2021年第8期,頁46-53。
- ㉟ WU Lijuan. (2021). Thoughts on the social form and individual's flowing: Margret Atwood's *The Testaments*. *Asia-Pacific Journal of Humanities and Social Sciences*. 1(4), 045-052.
- ㊱ LI Qinyu & CHEN Bing. (2021). The distinction among colonialism, imperialism and racism: Conrad's subversion rewriting of traditional British national identity. *Asia-Pacific Journal of Humanities and Social Sciences*. 1(4), 086-093.

(Editors: LENG Xueyuan & JIANG Qing)