

大国粮食安全视域下我国粮食 国际贸易问题及治理

张亨明^{1,2}, 徐书敏²

(1. 三亚学院旅游与国际酒店管理学院, 海南 三亚 572022;

2. 安徽建筑大学经济与管理学院, 安徽 合肥 230022)

摘要:粮食安全事关国运民生。新中国成立以来, 党和人民政府高度重视粮食安全问题。然而, 由于我国人口众多, 耕地资源有限, 农产技术相对落后, 在粮食需求、粮食生产效益及粮食质量等方面存在不足。改革开放以来, 尽管历届政府出台强力政策大力促进农业发展, 保障了粮食的稳定供给, 但我国仍然存在土地资源利用率不高、粮食品质参差不齐、生产成本消耗较大等深层次问题, 相较于人民群众日益增长的粮食需求和对美好生活的向往, 我国仍存在较大的粮食缺口, 需要通过国际贸易进口粮食。从大国粮食贸易安全角度看, 我国粮食国际贸易存在部分粮食进口依存度大、粮食贸易结构性矛盾突出、单品种粮食进口渠道狭窄、粮食在国际市场上竞争力不足、粮食食品卫生安全亟待加强等突出问题。提高粮食供给量, 减少部分粮食对外依存度; 推动粮食供需均衡, 缩小粮食贸易结构性矛盾; 分散粮食进口风险, 保证粮食进口安全; 降低粮食生产成本, 提高粮食国际竞争力; 促进粮食高质量转型, 保障粮食营养安全, 从这些方面入手, 是我国加强粮食国际贸易治理、确保大国粮食安全的有效路径。

关键词: 粮食贸易; 现实困境; 粮食安全; 粮食需求; 供需均衡

中图分类号: F 326.1

文献标识码: A

文章编号: 1000-260X(2023)05-0005-10

“仓廩实而知礼节, 衣食足而知荣辱”, 民为国基, 谷为民命, 粮食安全事关国运民生。从古至今, 中华民族就极为看重粮食对生存发展和文明进步的重大作用, 新中国成立以来, 党和人民政府也始终把解决粮食安全问题作为治国理政的头等大事。党的二十大报告在总结过去 10 年发展成就, 提出高质量发展目标的同时, 强调要加快建设农业强国, 全方位夯实粮食安全根基, 牢牢守住十八亿亩耕地红线, 确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中; 在谈到增强维护国家安全能力时, 又一次指明要“确

保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全”。要始终绷紧粮食安全这根弦, 把党的二十大提出的目标任务落到实处, 增强忧患意识、坚持底线思维, 坚持统筹发展和安全, 稳产量、提产能、强机制、增效益, 这些重要部署为新时代进一步做好粮食安全工作指明了方向, 提出了更高要求, 为全面建设社会主义现代化国家提供了更加坚实的保障^①。

经过党和人民一代代的努力与耕耘, 我国粮食总产量连续 30 多年稳居世界首位, 实现了“谷物基本自给, 口粮绝对安全”的目标。粮食产量的提高

收稿日期: 2023-07-18

基金项目: 国家社会科学基金项目“跨界环境风险全过程管理机制研究”(17BZZ046)

作者简介: 张亨明, 三亚学院旅游与国际酒店管理学院二级研究员, 安徽建筑大学经济与管理学院教授、硕士生导师, 主要从事粮食经济、区域经济研究; 徐书敏, 安徽建筑大学经济与管理学院助理研究员, 主要从事粮食经济研究。

也带动了国际市场上粮食贸易的运行。粮食贸易在一定程度上能够增加供给、调节供需,在世界范围内进行粮食资源的重新配置,在保障国家粮食安全方面发挥了至关重要的作用,已成为国家粮食安全的重要影响因素^[2]。我国是粮食进口大国和粮食消耗大国,每年向世界各国进口粮食达数千亿公斤,有效地解决了部分粮食供需不平衡问题,稳定了粮食市场安全。然而,随着对外开放程度加大、人口增长速度加快、国际贸易冲突加剧,我国粮食贸易在调节国内粮食供需关系、稳定市场安全的同时,粮食贸易弊端也逐步显现,部分粮食对外依存度大、结构性矛盾突出、进口渠道狭窄、国际竞争力不足。因此,分析现阶段我国粮食贸易存在的各种问题,并有针对性地提出有效建议与解决措施至关重要^[3]。

一、我国粮食安全与贸易发展现状

目前,我国粮食供给量逐年增加,粮食储备量较为乐观,国家也出台了相关政策法规为粮食贸易保驾护航,但我国粮食贸易结构性矛盾突出,单品种粮食进口依然存在渠道狭窄、对外依存度过高、贸易逆差加大等问题。

第一,粮食生产方面。党的二十大报告提出,“牢牢守住十八亿亩耕地红线,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”^[4]。我国用占全球9%的耕地、6%的淡水资源养活了全球近20%的人口,粮食年产量与谷物种植面积总体上呈增长趋势。根据国家统计局数据,2022年,我国粮食播种面积17.75亿亩,同比2021年增长0.59个百分点,粮食年产量6865.3亿公斤,其中,玉米种植面积6.46亿亩,年产量2772.03亿公斤,相较2021年种植面积有所下降;小麦种植面积3.53亿亩,2012年至今,得益于国内小麦育种科技及种植管理水平的进步,尽管种植面积整体呈波动下降趋势,全国小麦单位面积产量、总产量仍整体呈波动增长态势,年产量保持在1377.23亿公斤以上;全国豆类产量235.1亿公斤,比上年增加19.28亿公斤,增长19.6%。全国夏粮和早稻产量分别为1474.05亿公斤和281.25亿公斤,同比2021年有所增长,增长幅度为0.98%和0.36%,全国秋粮产量5110亿公斤,比2021年增加

21.25亿公斤。在全国31个省区市中,有23个地区粮食增产。除主粮外,蔬菜总产量7910亿公斤,肉蛋奶总产量1560.2亿公斤,水产品总产量68.69亿公斤,同比增长2.2%。扩大时间维度对粮食产量进行纵向分析,并根据国家统计局数据可知,2012—2022年间,全国粮食作物播种面积在17.19亿亩附近波动,历年同比增长率维持在2%以内。其中,粮食作物播种面积最高的年份为2022年17.75亿亩,最低的年份为2012年16.69亿亩,相差1.06亿亩,占2012年全国粮食播种面积的比重为6.35%。2012—2022年间,播种面积增加的同时也带动粮食产量连年波动式上升,全国粮食年产量从5895.50亿公斤波动上升至6865.3亿公斤,增长了969.8亿公斤,增幅为16.45%。由于农业供给侧结构性改革对粮食生产结构进行了主动调减,部分地区玉米播种面积下调,扩大了大豆、马铃薯及优质饲草料的生产种植面积,在2016年、2018年,全国粮食产量同比有所降低,但下降幅度不足1%。长期来看,全国粮食产量维持稳定增长的态势,增长幅度及稳定性均明显强于播种面积。粮食产量的稳定增长得益于技术进步对单位面积产量增长的促进作用,2022年全国粮食单位面积产量为386.80公斤/亩,比2012年的353.27公斤/亩,增长了33.53公斤/亩,增幅为9.49%。在农业科技现代化方面,2022年全国农业科技进步贡献率达62.4%,科技水平在不断提升^[5]。

第二,粮食储备方面。仓廩实天下安。党的二十大报告中提出“全方位夯实粮食安全根基”^[4],粮食安全根基包括粮食的储备能力。粮食储备是关乎国计民生的大事,各地中央储备粮库、地方储备粮库、政府政策性粮食库存和企业粮食库存共同构筑起“大国粮仓”,在保障粮食安全方面发挥了举足轻重的作用。新时代背景下,国家致力于粮食仓储设施建设,预计到2025年,新增高标准粮仓仓容200亿公斤,优质粮食增加量年均增长10%以上。我国粮食综合生产能力不断增强,具体表现为粮食产量连年丰收,人均粮食占有量远高于国际粮食安全标准线,库存消费比远高于联合国粮农组织提出的警戒线,稻谷、小麦库存量能满足国民一年以上的消费需求,粮食数量和质量得到了充分保障。我国粮食储备量充足,常年保持在较高水平,约占全世

界的50%,位居第一。粮食储备率远超联合国粮农组织规定的17%–18%的安全储备率水平。储备粮是保障粮食安全的“压舱石”和“稳压器”,在关键时期能发挥守底线、稳预期、保安全的作用。近年来,储备能力的主要基础是粮仓,要建设仓容充足、质量良好、绿色安全、可实施科学储粮的现代化粮仓。我国粮食储备体系进一步完善,政府储备粮规模结构布局持续优化,36个大中城市主城区和市场易波动地区成品粮油储备充足。各类粮食企业库存处于较高水平,部分企业商品库存较前些年明显增加,加上农户手中存粮,全社会储粮层次更加丰富,保障更加有力。粮食应急保障体系不断健全,基本建立了涵盖储运、加工、配送、供应等全链条粮食应急保障体系,成为保障国家粮食安全的重要支撑。粮食流通高效顺畅持续,全国标准粮食仓房完好,仓容近7000亿公斤,仓储条件总体达到世界先进水平,粮食物流网络更加健全。同时,我国是人口大国和粮食消耗大国,粮食需求量极大,一旦发生自然灾害或国际动乱,势必会对我国粮食稳定造成严重威胁。为保证国内粮食安全,我国向世界进口大量农产品,仅2022年我国进口粮食总量达1468.72亿公斤,因此,目前我国粮食储备相当乐观^⑧。

第三,粮食政策方面。我国政府十分重视粮食安全,出台许多相关政策来促进农业的高质量发展。2015年《全国农业可持续性发展规划(2015–2030)》主张优化发展布局、保护耕地资源、节约水资源、治理环境污染,大力推动农业可持续性发展;2016年出台《粮食行业“十三五”发展规划纲要》,大力提倡粮食储备机制建设,进一步优化储备粮布局和结构,保障粮食储备安全;2017年《全国国土规划纲要(2016–2030年)》提出“严守耕地红线,提高耕地质量,谷物基本自给、口粮绝对安全”口号,大力推进粮食主产区建设,提高粮食主产区综合生产能力;2018年《关于做好12325全国粮食流通监管热线管理工作的通知》及时解决了群众关心、社会关注的涉粮问题,及时发现和快速处置粮食流通管理中存在的各类风险隐患,提升了执法工作规范化水平;2019年《关于深入实施“优质粮食工程”的意见》围绕延伸粮食产业链、提升价值链、打造供应链,培育壮大一批龙头骨干企业,促进粮食“产购储加销”体

系建设和一二三产业融合发展。2020年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要强化耕地数量保障耕地质量,坚决严守18亿亩耕地红线;2021年中央财政支持粮食生产的一揽子政策进行全面部署,统筹加大对粮食生产的支持力度;2022年《“十四五”推进农业农村现代化规划》,提出农村要利用其地理优势,大力发展特色优势产业。2023年,国家粮食和物资储备局印发了《关于做好2023中国粮食和物资储备发展报告》,囊括粮食生产、市场供求与价格、宏观调控、安全监管、质量与标准、流通体系建设、流通体制改革、棉花和食糖储备、物资储备、能源储备、科技、人才与创新、节粮减损与帮扶支援、对外开放与国际合作等13个部分,《2023中国粮食和物资储备年鉴》汇集了粮食和物资储备系统重要时事、文献和统计资料,全面客观记述了年度工作,展示了改革发展成果^⑨。

第四,贸易规模方面。我国自加入世界贸易组织(WTO)后,打破了我国与其他国家之间的贸易壁垒,同世界各国的交流越来越频繁,贸易规模也在不断扩大,粮食贸易水平不断提高,国内外市场联动效应越发明显^⑩。首先,粮食国际贸易有利于平衡粮食供需总量。国际贸易是维持一国粮食总量平衡的一种重要手段。我国粮食供给总体上可达到自给目标,但存在一定的波动性;其次,粮食国际贸易有利于促进结构性安全。通过粮食国际贸易,可以弥补国内短缺粮食品种供应缺口,增加优质粮市场供给,提高居民粮食消费福利水平;形成对农户种植优质粮的利益诱导,以需求拉动粮食种植和结构的调整,促进粮食生产结构调整和产业升级。2022年我国全年进口总值突破40万亿元,连续6年保持世界第一货物贸易国地位,其中粮食进口额约1.64万亿元,占全年进口总额的4.1%。目前,我国农产品贸易规模持续扩大,“大进小出”已成常态。2004年开始,我国由农产品对外贸易净出口国变为净进口国,贸易逆差逐渐扩大,截至2022年底,我国农产品贸易逆差达到1379亿美元,目前我国粮食贸易状况呈现“高进口、高成本、高库存”状态。从近些年粮食进口数量来看,未来我国粮食进口量将持续保持在较高水平,粮食贸易规模会进

一步扩大。在进口粮食品种方面,我国粮食贸易农产品种类丰富,主要有大豆、玉米、小麦、稻谷等。目前,我国小麦、玉米、大米主要粮食品种产需基本平衡,进口量很小,对外依存度低,且宏观调控严格,因此进出口贸易对国内市场的影响十分有限;而我国大豆消费主要依赖进口,对外依存度高,国际市场大豆价格波动势必会迅速传导到国内油脂和油料市场,对我国食用油市场影响明显^[9]。数据统计:2022年我国大豆进口总量980亿公斤,我国大豆进口量占全球大豆贸易总量的60%。我国普通小麦长期产需平衡有余,每年进口优质小麦少则30~40亿公斤,多则80~90亿公斤。

第五,市场主体方面。从进出口结构方面来看,受本国大豆产量制约,我国进口量最多的粮食作物是大豆,大豆进口来源有美国、巴西、阿根廷、加拿大、乌拉圭和俄罗斯等,其中巴西、美国和阿根廷构成我国进口大豆三大主要来源地,约95%以上的大豆进口量来源于此;我国既是玉米进口国,又是玉米出口国,美国和乌克兰是我国玉米进口来源地;我国需要从加拿大、美国、澳大利亚等国进口大量优质小麦,以满足国内生产和生活需要,我国小麦主要作为饲料用粮出口到印度尼西亚、韩国、日本等亚洲国家,但出口量较小,产生了较大的国际贸易逆差,出现了国产小麦库存增加与优质小麦大量进口并存的现象;稻谷在我国粮食中占有很大的比例,其产量超过我国粮食总产量的三分之一,位列第二,仅次于玉米。我国稻谷主要出口至巴基斯坦、菲律宾和越南^[10]。目前,我国正在逐步构建多元化的粮食进口格局,不断加强与国际组织和其他国家的双边及多边合作,通过中长期贸易协议等方式,实施粮食进口多元化战略,改变进口来源地相对单一、容易受制于出口地政策和产量变化的国际贸易格局。牢牢掌握粮食安全主动权,必须立足国内,集中国内资源保重点,做到“谷物基本自给、口粮绝对安全”,以国内供给的安全稳定应对国际市场的不确定性。目前,结构性短缺问题仍然是制约我国粮食安全的隐患之一,为此我国正在不断深入实施“藏粮于地”“藏粮于技”战略,解决好耕地和种子“两个瓶颈”,巩固提升农业综合生产能力,打牢粮食安全基础。建设粮食安全产业带,优化粮食品种结构,

重点增加高油高蛋白大豆、饲用玉米、优质水稻、优质强筋和弱筋小麦供给,逐步解决粮食结构性短缺矛盾^[11]。

二、我国粮食贸易存在的问题

基于国际市场与本国国情限制,我国的粮食贸易水平相较于发达国家存在很大差距,粮食依存度大,供需矛盾突出,竞争缺乏优势,质量良莠不齐,阻碍了粮食贸易的高质量发展。

(一)部分粮食进口依存度大

截止到目前,我国基本实现了口粮的自给自足,2012年我国粮食产量首次登上6000亿公斤台阶,2015年起粮食产量连续8年保持在6500亿公斤以上,2021年粮食年产量较之前相比更是创下了历史新高,达到6828.5亿公斤,同比2012年增加706亿公斤,我国人均粮食产量达到483.5公斤。根据国家统计局最新数据,2022年我国粮食总产量达6865.3亿公斤,较上年增加36.8亿公斤,同比增长0.5%。虽然粮食年产量总体呈现不断上升趋势,但由于科技水平相对低下、部分地区种植方式落后、土地资源利用率不足等原因,并非所有种类的粮食供给量都大于需求量,我国部分农产品仍需依靠大量进口才能满足国民日常生活和生产需求,部分粮食对外依存度依然较高,需要大量进口才能弥补供给缺口^[12]。

从粮食种类上看,大豆是我国粮食进口的主要品种,2015~2022年我国大豆进口总量从832.30亿公斤增加到911.80亿公斤,大豆进口总量占全国粮食进口总量的比例均保持在60%以上,最高甚至达到83%。国家统计局数据显示,2022年全国大豆产量为202.8亿公斤,比上年增长23.7%,进口量是国内产量的近5倍,产需缺口较大。进口大豆主要用于压榨食用油和生产动物饲料,在我国食用植物油消费中,大豆油所占比重为46.4%,按照1公斤大豆榨油量0.18公斤计算,完全满足我国大豆油需求需耗费近1000亿公斤大豆;按照2022年我国大豆进口量911.8亿公斤计算,若以国内单产每亩132公斤换算,需要增加耕地近7亿亩才能达到大豆进

口量911.8亿公斤。但我国耕地资源有限,2022年我国大豆种植面积仅为1.8亿亩,若要大豆自给率达到100%,则需要8.7亿亩耕地,占全国耕地总量的近48%。并且,除大豆外,其他粮食也存在对外依存度较高的问题。据统计,2022年牛奶、植物油(以油菜油和花生油为主)对外依存度分别为37.69%和50%,而棕榈油对外依存度甚至高达100%。另外,豆粕和饲草、食糖、牛肉的对外依存度也都在25%左右甚至更高^[13]。

(二) 粮食贸易结构性矛盾突出

结构性矛盾是我国粮食领域的主要矛盾,突出表现为稻谷、玉米等品种阶段性供大于求,大豆长期短缺且缺口逐年增大,优质高端粮食产品供需严重失衡^[14]。在品种结构上,我国稻谷供大于需,2022年我国稻谷年产量为2084.95亿公斤,同比下降了43.48亿公斤,降幅为2.3%,较2020年年产量2047.70亿公斤增加了1.7%,占2022年我国粮食年总产量的30.37%。2022年,稻谷总消费量为1940亿公斤,较上年度增加8亿公斤,增幅0.41%,与同期稻谷年产量2084.95亿公斤相比,我国稻谷产量过剩问题显著;小麦产需平衡有余,2022年产量1377.23亿公斤,占比为19.95%,比上年增长7.77亿公斤,同比增长0.56%,自给率超过100%,但专用优质小麦供给不足,2022年我国优质专用比例达到38.5%,与2021年相比增加了1.2%,但仍需靠进口调剂余缺,目前我国平均每年都要从国外进口优质小麦3亿公斤;大豆生产跟不上连年增長的需求,产需缺口较大,2019-2022年,我国大豆生产量仅为180.10、196.02、164.00、202.8亿公斤,而需求量却高达1065.63、1198.49、1112.57、908.00亿公斤,大豆自给率不足20%;玉米产需长期趋紧,每年仍然需要大量进口,2022年累计进口玉米206.2亿公斤,同比减少27.3%。

我国人均耕地面积小,随着人们追求生活质量的需求不断提高,工业用粮和饲料的需求在不断地增加。依靠国际市场,固然可以解决一时之需,但长久来看,会对国际市场产生较强依赖。适度的粮食贸易,有利于促进我国粮食市场结构性平衡,有利于满足国内消费者的多样性需求,有利于充分发

挥比较优势获取超额利润。在享受粮食贸易带来好处的同时,也不能忽视其弊端,粮食贸易要适度,过度的粮食贸易只会给粮食安全带来不利影响,在国际粮食贸易中逐渐失去话语权和自主权。作为一个大国,过度依赖粮食进口,会给农产品出口国通过数量和价格手段破坏我国粮食安全制造机会,如大豆的进口量较大,对外依存度较高,过分依赖对外进口必将阻碍国内大豆品种的研发及可持续发展^[15]。

(三) 单品种粮食进口渠道狭窄

巴西、美国和阿根廷是我国大豆的主要进口国,由于巴西干旱导致的供需紧张,2022年我国从巴西进口大豆总量达544亿公斤,较2021年下降6%;2021年美国向我国出口大豆323.12亿公斤,2022年对我国出口降幅超越巴西,下降9.4个百分点至295.3亿公斤;2022年阿根廷大豆出口量36.5亿公斤,仅美国和巴西对我国大豆供给量就高达839.3亿公斤,占比合计92.09%。美国、乌克兰是我国玉米主要进口国,2022年自两国玉米进口量占我国玉米进口总量的97.60%,与上一年相比有所降低,降幅主要由于俄乌冲突,乌克兰玉米出口量减少所致,我国玉米三成来自乌克兰,2022年从乌克兰进口玉米量达49.8亿公斤,占玉米年进口总量的24%。印度尼西亚、马来西亚、乌克兰、俄罗斯和巴西是我国食用植物油主要供给国,供给总量在我国植物油进口总量中占比近八成,受俄乌冲突影响,乌克兰和俄罗斯食用植物油的出口总量均有所下降,其中乌克兰食用植物油供给量降幅甚至达到了65.46%。

我国粮食进口渠道相对狭窄单一,美国、巴西、阿根廷、加拿大、越南、澳大利亚、乌克兰和泰国等国家几乎共同垄断了我国主要粮食谷物的供给,这些国家由于人均耕地面积大和农业生产技术高,使得他们成为世界上最主要的粮食出口国。在大国博弈中,一旦这些国家出现动荡或者宣布贸易管控,很容易以减少粮食供给为手段向我国施加压力,破坏我国粮食安全,扰乱国内粮食市场。而且由于贸易定价权的部分缺失,我国进口价格、渠道存在受制于人的现象,利益容易受到威胁,同时,近些年来我国的粮食进口主要是大豆进口,约占四大主粮进

口数量的九成,进口结构出现明显失衡的现象,一旦发生国际市场上大豆供给量不足的情况,就会影响国内整个粮食体系的价格及稳定^[16]。

(四)粮食在国际市场上竞争力不足

跟发达国家粮食全机械化生产相比,现今我国粮食生产水平和农业科技水平相对落后,规模化经营与现代化农业管理水平相对较低,生产效率低下,生产成本相对较高,生产规模不大^[17]。现阶段,我国农业发展很大程度上实行家庭联产承包制,不能发挥农业的规模效应,使得我国农产品处于相对劣势地位^[18]。同时,在粮食加工方面,粗粮加工能力明显低于世界先进水平。另外,我国部分粮食生产市场主打中低端产品,对优质、健康、绿色的高端产品涉足不深,农业企业没有自己的绿色高端品牌,绿色壁垒成为阻碍我国农产品出口的一大障碍^[19]。以大豆为例,我国国产大豆出油率平均在16%~17%,而进口转基因大豆出油率达到19%~20%,比国产大豆出油率高3个百分点,同时在大豆价格方面,进口大豆规模化和集约化经营模式领先我国,降低了人力资本的投入及管理、运输成本,因此,无论是从大豆价格方面还是出油率方面,我国大豆相对于进口转基因大豆都缺乏竞争力^[20]。

除此之外,随着“一带一路”倡议的推进,我国与周边许多国家建立了双边贸易,但对国际市场的情势进行分析不难发现,国际市场的农产品贸易竞争特别激烈。我国部分粮食存在较大贸易逆差,内外贸易存在脱节,政策相对滞后,加上国内粮食出口相对缺乏话语权和国际竞争力,由别国掌握粮食定价主动权,我国粮食进出口形势较为严峻。据统计,2022年,我国农产品进口金额高达2360.6亿美元,同比增长7.4%;出口额为982.6亿美元,同比增长16.5%,贸易逆差高达1379亿美元。

(五)粮食食品卫生安全存在隐患

随着科技的发展进步,各种检测手段越来越精准和便捷,比如现今很多国家对农产品的农药残留检测制定了细化的、严格的指标体系,绝大部分的发达国家检验检疫已经达到了国际标准的水平,甚至有些国家的标准在法典委员会标准之上。目前

我国出口农产品虽能达到国际标准或进口国标准,但还处在一个相对较低的水平。在检测标准与技术方面,我们对已有的检测机构建设重视不够,关键是检测技术、检验设备和资金不足。首先,我国在食品安全监督管理的资源投入不足。一方面表现为监督管理人力相对不足和素质参差不齐,另一方面是用于监督管理与检验的设备相对落后。其次,在食品安全监管体系方面也不完善,主要表现在:第一,实行多头管理,管理职能不明确。第二,执法机构建设还不适应严峻的管理形势。最后,对于药物、有害物质残留等监控工作目前主要针对出口产品进行,这就导致了我国国内市场的产品会出现农药、抗生素滥用的情况。

我国农产品出口难的一个主要原因就是遭遇绿色壁垒,满足不了国外市场的食品安全标准,退货、索赔现象时有发生。这是由我国农业面临的严重环境压力所导致的。随着经济水平的提高,人们不只关心温饱问题,更关心食品质量安全问题。近些年来,我国国内农产品质量安全问题时有发生,影响了出口农产品在世界粮食贸易中的口碑,国际市场上中国农产品不止一次遭到阻拦^[21]。

三、粮食贸易问题的治理

粮食贸易可以有效调剂供求和余缺矛盾,稳定粮食价格,规避市场风险,因此,保障粮食贸易安全刻不容缓,通过政府干预、技术提高等手段,能有效保证我国粮食贸易的安全运转以及维持国内粮食结构的稳定^[22]。

(一)提高粮食供给量,减少部分粮食对外依存度

我国若要从根本上解决粮食安全问题,就要确保粮食供给量与需求量保持在一个相对平衡的状态。若粮食供给量大于需求量,将会导致国内粮食通货膨胀,农民利益受损,同时影响国外优质种粮引进;若供给量小于需求量,温饱问题得不到解决。党的二十大报告中特别提出“树立大食物观,构建多元化食物供给体系”^[23],保障粮食安全,为如何做好粮食供给工作指明了前进方向。目前,我国解决

粮食供给不足问题不能仅靠国际贸易这一手段,还要坚持“谷物基本自给,口粮绝对安全”的底线,将主动权把握在自己手中。对于部分粮食对外依存度较高,供给量不足这一问题,可以采取以下五方面措施:第一,要始终坚守18亿亩粮食播种面积底线,保护耕地环境,提高土地产出率;第二,大豆供需缺口巨大一直是困扰国家粮油安全的“卡脖子”难题,为此,黄淮海、西北、西南等地政府应加快推广新模式新技术,推广玉米大豆带状复合种植,逐步推动大豆玉米兼容发展,多举措并施来增面积、提产量;第三,地方政府和农业管理部门应持续深化农业供给侧结构性改革,调整优化种植结构,对外依存度高的部分粮食通过提高供给水平来降低其依存度;第四,各地方财政局、农业农村局应保障种粮农民补贴政策,增加农民收入并提高农民粮食生产积极性,扩大部分对外依存度较高的粮食种植面积及供给量;第五,强化人才和科技对农业发展的支撑,实施“人才兴粮”,完善粮食人才奖励机制和培养体系,重点培养一批熟悉粮食行业和深谙跨国经营的复合型人才。实施“科技兴粮”,增加对粮食产业链薄弱环节的科技创新投入,鼓励研究机构和粮食企业集中优势开展联合创新活动,提高粮食产业科技成果的转化率^[23]。

(二)推动粮食供需均衡,缩小粮食贸易结构性矛盾

确保粮食供需均衡是保证粮食安全的关键。首先,要打好种业翻身仗,深入实施种业振兴行动。农业农村部、农业农村部种子管理局和农业科研机构要从育种科研攻关、种质资源保护、种业市场管理等全链条各个环节发力,推进高质量种子研发培养进程,培育抗虫、抗药、耐旱、耐碱、高产量的优质品种,提高安全优质粮食供给量;其次要加大种粮支持力度,增加粮食生产的区域比较优势,优化粮食种植结构,在保证稻谷供应足够的基础上,适当减少稻谷种植面积,增加优质小麦、玉米、大豆的种植面积;还要全面推进“藏粮于技”战略,针对需求缺口较大的粮食要依靠科技手段来提高粮食单产。通过技术创新、科技研发及管理升级的方式,提高粮食品质,增加粮食产品的附加值,保障粮食安全。

要深入贯彻党的二十大报告中关于“健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制,确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”的政策^[24]。各级政府也要全面推进粮食补贴政策,调动更多农民的种粮积极性,保障种粮农民的基本收益^[24]。随着城镇化的不断推进,城镇提供了更多的就业机会与资源,大量农民为谋生计离开农村走向城镇,导致耕地荒废。究其根本是由于我国部分农业是传统小农经济生产模式,人力资本投入与回报不匹配,生产成本相对较高,农民更愿意进城务工换取更多回报。因此,政府应该大力推行粮食补贴政策,对于种粮农民提供相应的资金补助及技术支持,同时将补贴化为不同等级。党的二十大报告就明确把健全主产区利益补偿机制作为全方位夯实粮食安全根基的重要方针。比如,我国大豆年产量较低,每年需要大量进口,中央政府可以颁布给予大豆主产区优质大豆种植户较高等级的补贴政策。除此之外,政府可以参考并借鉴其他国家经验,基于本国国情和粮情,建立起一套以粮食目标价格为基础的粮食补贴政策,保证我国粮食生产的可持续性。粮食补贴政策依据市场价格与目标价格高低来进行,当前者低于后者,中央政府可以通过多元化渠道为种粮农民提供生产补助;当前者高于后者时,应调动种粮农民种植积极性,鼓励粮食生产。这样在保障农民收益的同时也提高了我国整体粮食生产水平。

(三)分散粮食进口风险,保证粮食进口安全

在逆全球化不断加剧、国际贸易摩擦不断的全球形势下,世界经济与政治格局受其影响而动荡不定,对世界粮食安全及粮食贸易造成威胁。我国作为世界粮食进口大国,部分品种的粮食需要依靠进口,因此为保证国内粮食安全及粮食稳定,我国必须针对可能发生的粮食问题制定好应对措施,真正做到“未雨绸缪”。

为拓宽进口渠道,要通过大国外交和国际贸易合作形式,积极推进“一带一路”倡议,不断增加粮食贸易合作伙伴数量,分散风险,构建多元化、多渠道、多样性的粮食进口格局,并建立全球粮食供求信息系统,最大限度地降低我国粮食进口的依赖性和集中度;在世界百年未有之大变局的国际形势中,

保证我国粮食进口供应链的安全及稳定,逐渐掌握粮食进口主动权和粮食价格话语权。特别是大豆,供需失衡比较严重,进口渠道相对狭窄,由于美国的粮食霸权及美元优势,大豆贸易中我国相对处于劣势,因此,必须真正履行“一带一路”倡议,在“一带一路”沿线上寻找新的合作伙伴,真正降低粮食风险。第一,完善粮食进出口品种结构。作为人口大国和粮食消费大国,我国必须在保证本国粮食自给率达到90%以上的基础上,充分利用国际市场优势,完善商品进口结构,真正做到“口粮基本自给”,其他用粮适度进口,结合我国农产品优势,实现进出口产品品种多样化^[9]。第二,中央政府应分散粮食进口来源并建立双边或多边粮食国际贸易协定,依托我国超大规模市场优势,以国内大循环吸引全球资源要素,增强国内国际两个市场两种资源联动效应,提升贸易投资合作质量和水平,避免粮食出口国断绝粮食供应或进行贸易管控而导致重大问题。第三,我国粮食行政部门、国务院发展改革部门应调整粮食市场结构,稳定供给,完善未来我国粮食贸易体系及制度,推进多元化进口战略,构建多区域、多层次、多品类的分散式进口体系。第四,中央政府相关部门还应充分了解粮食进口国的政治情况,尽量争取在进出口贸易博弈中取得话语权和主动权,减少粮食进口成本,确保粮食安全。

(四)降低粮食生产成本,提高粮食国际竞争力

第一,降低我国粮食生产成本。我国部分农业属于粗放型小农经济,产量比较低而成本相对高。我国土地资源少,人均耕地面积1.4亩且利用率不高,水资源贫乏,仅占世界淡水资源的四分之一,有限的水土资源决定了粮食种植产量上线,加上粮食种植产业化、机械化不足,导致我国粮食价格在国际粮食贸易中处于劣势。因此,必须大力引进农业院校及农业研发技术型人才,加大对农业科技的投入力度,减少我国从事农业生产的人力资本投入,同时推进农村三次产业融合,延伸产业链,降低管理和运输成本,增加粗粮的附加价值,发展粮食生产新业态。农业科研机构应努力突破栽培技术和生产资源高效利用等方面瓶颈,培育优质高产品种,降低粮食生产成本。第二,加快发展农业机械化,

强化农业科技和装备支撑,健全农业科技创新体系,强化农机农艺深度融合,实现粮食作物品种、栽培技术和机械装备的集成配套。第三,我国农业企业要走品牌战略,创立绿色产品品牌,扩张我国粮食海外市场,提升国际竞争力。积极引导国内有实力的粮食企业“走出去”,努力打造具备国际竞争力的中国大粮商,构建高效协同、精准敏捷、安全有韧性、绿色可持续的粮食供应链,确保粮食国际贸易不受阻、粮食物流不中断。二十大报告中也提出:“发展乡村特色产业,拓宽农民增收致富渠道”^[10]。比如利用我国独特地理优势,发展特色农产品。东北地区土地肥沃,适合大面积规模化种植,长江及黄河流域可利用水资源优势,种植优质稻谷,新疆地区因其独特气候条件,哈密瓜、枣、甜菜、葡萄等享誉盛名,可发挥其品牌优势,打造特色产品,不断拓展海外市场。第四,建立健全粮食对外贸易获取机制,建立对外贸易和粮食进出口转向预警机制,有效缓解贸易逆差。第五,建立国外种植基地,农业企业可以利用国外土地资源及廉价劳动力等,在减少成本的同时,还可以引进国外种植技术及优良品种,为经济全球化贡献中国力量^[25]。

(五)促进粮食高质量转型,保障粮食营养安全

首先,建立国际通用的检查监督标准。国家粮食安全监管机构应提高我国粮食检验检疫标准,从我国国情和粮情出发,构建以国家区域中心为龙头,省级为骨干,市级为支撑,县级为基础,企业为补充的粮食质量安全监测体系,严格检查标准,确保出口食物的高标准,严格控制生产、加工和运输各个流程,尤其是在执行层面加强监管,确保制度执行力,强化对食品安全检测监督结果的定期公开制度。对于不同区域的食品安全检测结果,灵活选择适用区域和人群,通过公开的渠道向大众公布^[15]。同时要全面普及营养科普工作,建立绿色和健康食品生产意识。其次,发展模式要转变。从过去拼资源、拼消耗、过度追求产量增长转变到依靠科技创新提升科技装备水平上来,凸显高效、优质、安全、绿色导向。比如我国国内畜禽、水果和蔬菜向国外出口时,有时会遭遇国外技术贸易壁垒,主要是由于我国农产品质量与国际市场需求不匹配,因此,必须利用

科学技术,在实际生产中采用标准的生产方式,在保证数量的同时也要提高质量,从根本上扭转国际市场对中国农产品安全性差的刻板印象。此后,各地政府应建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度,对种粮主体进行生态补偿,切实保护种粮农民的经济利益,提高农民种粮积极性,稳定粮食生产能力及粮食种植面积产量,推进粮食生产提质增效,在保障农民经济收益的同时,保护耕地生态环境。最后,落实“藏粮于地”战略,加大耕地保护和农田建设力度。为缓解农业环境压力,可以通过土壤改良、大面积平整土地、严格农药化肥使用标准,引入滴灌技术等生产方式改变污染现状。

四、结 语

在当前错综复杂的国际环境下,我国要牢牢掌握粮食进口的主动权,确保粮食进口的稳定性,全面贯彻落实习近平总书记在二十大报告中关于确保粮食安全的重要论述精神。一方面,要增强对全球粮食供应链的掌控能力,另一方面,要逐步构建多元化进口格局。同时,要解决好粮食结构性短缺矛盾。在粮食出口方面,要发展特色农产品,提高农产品卫生检疫标准,走绿色品牌路线。

当前我国国内粮食供应量充足、储备量乐观、政策支撑有保障,但同时我们应重视我国当前对外贸易逆差逐年增大、部分粮食结构性矛盾突出等问题。因此,我们在不断提高本国粮食供给与储备量的同时,应积极寻求其他贸易伙伴,构建多元化、多样性的进口渠道;此外,提高粮食生产与管理水平、发展特色绿色农产品品牌,提高粮食安全检疫水平,以有效提高我国粮食国际竞争力,保障粮食质量安全。

参考文献:

- [1] 黄敏学.着力高质量发展管理问题研究 服务中国式现代化建设[J].珞珈管理评论,2022,(6):1-6.
- [2] 李颖,庄科俊.基于 IOWA 算子的我国居民消费水平组合预测研究[J].重庆工商大学学报(自然科学版),2022,39(1):92-100.
- [3] 刘友金,刘天琦.党的十八大以来我国区域协调发展的实践进路、理论逻辑与趋势前瞻[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2023,26(1):67-74.
- [4] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(001).
- [5] 陈晓兰,孟庆港,史佳凝等.中国八大综合经济区生态效率测度及时空演进分析[J].经济与管理评论,2022,38(2):109-121.
- [6] 丁存振,徐宣国.粮价波动跨国溢出、网络结构及其影响因素研究[J].现代经济探讨,2022,(9):72-84.
- [7] 黄祖辉,姜霞.进一步认识乡村振兴战略“二十字”方针[J].浙江树人大学学报,2022,22(5):1-8.
- [8] 韩永辉,王贤彬,韦东明等.对外援助对中国企业跨国并购的影响与机制[J].广东财经大学学报,2022,37(6):62-75.
- [9] 许青.复合生态系统视域下国外农业文化遗产保护利用及其启示[J].吉首大学学报(社会科学版),2022,43(2):139-150.
- [10] 阚阅,马文婷.中巴经济走廊建设背景下的中巴高等教育合作:进展、困境与对策[J].教育科学,2022,38(4):81-88.
- [11] 李增刚,姜凯.制度差异对中国对外直接投资的影响——基于“一带一路”倡议的调节效应分析[J].济南大学学报(社会科学版),2022,32(5):108-119.
- [12] 王建华,沈旻旻.进口食品安全监管的多维度解析与整体性治理[J].江南大学学报(人文社会科学版),2022,21(5):5-15.
- [13] 何雄伟,杨志诚.农户特征、地域差异与农户的土地退出意愿[J].经济经纬,2022,39(6):45-55.
- [14] 王领,许怡.区域贸易协定深度对中国参与全球价值链的影响[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2022,39(3):164-176.
- [15] 朱莉芬,李敏,石永明.农地确权、土地流转与农户最大地块利用效率[J].西部论坛,2022,32(6):111-122.
- [16] 赵儒煜,刘派,王媛玉.中国长期增长的经济逻辑——经济机制探索的经验总结[J].齐鲁学刊,2022,(1):113-131.
- [17] 王成利.乡村振兴内生发展动力研究[M].北京:人民出版社,2022.38.
- [18] 吉星,张红霄.农业补贴与农户农机服务购买:理论线索和经验证据[J].经济经纬,2022,39(1):47-58.
- [19] 汪万发,许勤华.二十国集团峰会框架下的全球绿色治理[J].亚太经济,2022,(3):1-8.
- [20] 杜鑫.劳动力转移对中国粮食生产的影响——基于 2020 年全国 10 省份农户调查数据的经验研究[J].经济问题,

2022,(3):104-115.

[21] 尚杰,陈玺名.全面推进乡村振兴背景下区块链与农业产业链融合[J].理论探讨,2022,(1):159-164.

[22] 秦中春.完整、准确和全面保障国家粮食安全[J].重庆理工大学学报(社会科学),2022,36(5):1-8.

[23] 高书国,杨晓明.东升西降:全球人力资源竞争力评价2020年总报告——中国即将进入人力资源强国行列

[J].现代教育管理,2022,(2):17-28.

[24] 卢旭东,杨抒婷.中国共产党扶贫模式沿革的进路、动力及价值[J].重庆社会科学,2023,(2):32-42.

[25] 高海.集体资产股份有偿退出的特别性及其规范[J].法治研究,2022,(1):129-140.

【责任编辑:张增益】

Issues and Governance of China's International Grain Trade from the Perspective of Major Country Food Security

ZHANG Heng-ming^{1,2}, XU Shu-min²

(1.School of Tourism and International Hotel Management, Sanya University, Sanya, Hainan, 572022;

2.School of Economics and Management, Anhui Jianzhu University, Hefei, Anhui, 230022)

Abstract: Food security is closely related to national development and people's livelihood. Since the establishment of the People's Republic of China, the Party and the government have attached great importance to food security issues. However, due to China's large population, limited arable land resources, and relatively backward production technology, there are shortcomings in terms of food demand, food production efficiency and food quality. Since the reform and opening up, although successive governments have issued strong policies to vigorously promote agricultural development and ensure the stable supply of food, China still faces deep-seated problems such as low land resource utilization rate, uneven food quality, and high production cost consumption. Compared to the growing food demand and desire for a better life for the people, China still has a large food gap and needs to import food through international trade. From the perspective of food trade security in major countries, there are prominent issues in China's international grain trade, such as high dependence on some grain imports, prominent structural contradictions in grain trade, narrow channels for single variety grain imports, insufficient competitiveness of grain in the international market, and urgent need to strengthen food hygiene and security. Increase the supply of grain and reduce the external dependence on some grains; promote the balance of grain supply and demand, and narrow the structural contradictions in grain trade; disperse the risks of grain imports and ensure the safety of grain imports; reduce the cost of grain production and enhance the international competitiveness of grain; promoting high-quality transformation of grain and ensuring food nutrition security are effective ways for China to strengthen international trade governance in grain and ensure food security for major countries.

Key words: grain trade; realistic dilemmas; food security; food demand; supply and demand balance