

疫情下的全球粮食安全及国际合作:中国的角色和应对策略^{*}

陈志钢 阮茂琦 (浙江大学中国农村发展研究院,杭州,310058)

张力文(国际食物政策研究所驻北京办事处,北京,100081)

摘 要: 疫情背景下国际食物市场失灵问题更加凸显,使得低收入国家、地区和脆弱群体面临更为严峻的食物和营养安全形势,加强食品安全领域国际合作的需求日益迫切。但同时国际合作也面临着受疫情冲击导致的治理目标和手段变革、预算削减等挑战。疫情压力下,中国积极参与食品安全国际合作不仅有利于实现全球粮食安全目标,也有助于保障中国食物安全。总结以往国际合作中遇到的瓶颈,中国需加强食品安全国际合作的统筹规划和区域层面合作,深入推进多边合作尤其是南南和三方合作,并鼓励非政府主体的参与;在经贸协调、农业技术和基础设施等方面,加强与发展中国家的合作,利用中国产业优势和发展经验帮助东道国提高食物产能并加强供应保障能力的建设。

关键词: COVID-19 疫情; 食物安全; 国际合作

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2021.09.012

一、引言

自 2020 年 3 月世卫组织将新型冠状病毒肺炎(COVID-19,简称“新冠肺炎”)疫情宣布为大流行疾病后,出于对疫情诱发全球食物安全危机的担忧,各国政府都调整了农业生产和贸易政策以应对可能到来的危机。一些主要食物出口国颁布了出口禁令。以中国为代表的食物净进口国则通过政策促产、投放储备、号召节约等方式保障国内食物供需的平衡。在这些政策以及全球充足的食物供给支撑下,2020 年第一季度和第二季度全球食物价格顶住疫情、蝗灾等多重风险的冲击保持了稳定。

在 2020 年秋冬季后,疫情在全球范围内出现了加速发展的趋势。到 2021 年 1 月,全球 COVID-19 累计确诊已超 1 亿例。随着疫情在全球的蔓延以及持续时间的延长,平衡全球食物总供需的压力突然增大,全球食物价格持续上涨。2021 年 2 月

全球食品价格指数已上涨至 2014 年以来的历史高点,谷物价格指数也创下了 2014 年来的新高^①。2008 年全球食物价格危机期间的经验表明,食物价格上涨将打击全球处于饥饿和贫穷边缘人口的食物安全状况(Cohen 等,2010; Gregory 等,2013; Ivanic 等,2014)。因此,全球食物价格警示各国需要超越碎片化的食物安全保障政策,通过加强国际合作以维护全球食物安全和各国内部公平而可持续的食物安全。但是 COVID-19 疫情的发展以及各国疫情防控政策的执行使得国际合作的重要途径——国际市场机制出现了一定程度的停摆。在此背景下,各国政府主导实施的国际合作就成为了保障全球食物安全的重要手段。

本文将阐释疫情冲击下国际市场机制在保障全球食物安全领域失灵的原因及后果。在此基础上,本文指出国际合作机制将在应对疫情及国际市

^{*} 阮茂琦为本文通讯作者

^① 数据来源:粮农组织, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/zh/>

场机制失灵造成的后果中发挥更重要的作用。在 COVID-19 疫情持续的背景下,本文的分析旨在为

中国制定粮食安全国际合作政策提出建议。

二、全球粮食安全市场保障机制失灵

20 世纪 70 年代以来,“绿色革命”和经济全球化的发展推动了全球范围内食物生产和流通效率的提高并塑造了全球化的食物系统(Wu 等,2004; Brooks 等,2019)。21 世纪以来,全球食物系统通过有效的生产和分配大幅度改善了全球食品安全水平。截至 2019 年,全球谷物年产量较 2001 年提高了 41.5%^①,而全球人口仅增长 23.9%^②。领先于全球人口增速的全球谷物产量增长使世界营养不良人口占比较 1990 年水平下降接近一半。但这一市场逻辑主导运行的全球食物系统面对近年来逆全球化的冲击,在全球范围内有效利用食物产能和配置食物产品方面出现了失灵的问题。在疫情冲击下,各国出台的疫情防控政策对人员和商品的跨境以及境内跨区域流通进行了更严格的限制,进一步加剧了这一市场主导的全球食物系统在保障全球食品安全方面的失灵。

(一) 食物生产难以响应价格信号

自 2020 年第二季度起,全球主要市场的消费需求已经从疫情冲击中恢复。全球主要消费市场中,美国的消费者价格指数自 5 月起开始持续回升,欧盟在 2020 年 4 月恢复到了疫情前的水平,中国国内的消费水平则在整个疫情期间保持了相对稳定^③。各国受疫情影响产生的食物储备计划同期也开始执行。食物需求的增长可以在全球食物价格变化上得到印证。自 2020 年 6 月起,全球食品价格指数持续上升并在 2021 年 2 月达到了 2014 年以来的高点,显示了偏紧的全球食物供需关系^④。如果市场机制正常运行,高粮价将刺激 2020/2021 年度全球食物供给的增加,从而避免由食物供不应求带来的全球食物安全危机。但各国实施的疫情防控措施则限制了国际市场依据价格

信号组织食物生产的能力。封锁政策使得全球农业生产遇到了空前的劳动力约束,国内和国际劳动力流动都变得更为困难。全球最大的食物出口经济体欧盟在 2020 年面临的劳动力短缺挑战最为严重,欧盟及其成员国边界的关闭使得欧盟 15 国流失了支撑其农业生产的大多数季节性移民(Mitari-tonna 等,2020; Mogues, 2020)。即便在疫情得到了很好控制的中国,2020—2021 年冬季 COVID-19 的分散暴发也对大量农民工在农历新年期间的返乡计划造成了阻碍,进而导致了 2021 年的春耕期间青壮年劳动力的短缺。此外,COVID-19 疫情自 2020 年秋冬季开始在全球的加速发展使得各国严格的疫情防控政策的执行期被继续延长。这意味着劳动力等农业基本生产要素将连续两年面临的短缺或延迟供应,农业生产的季节性和周期性会被打破,因此在疫情持续期间以及疫情结束后,各国需要使用更多经济资源和时间去恢复农业生产的正常节奏(李先德等,2020)。这将使全球食物供给体系对价格信息的滞后响应一直延续到疫情结束后。

(二) 食物市场价格扭曲

谷物作为人类基础且廉价的热量来源,其产量在疫情期间没有出现大幅波动。2019/2020 年度全球小麦和粗粮产量较上一年度均有上升,全球谷物产量和消费量之间仅存在约 1% 的缺口,充足的全球谷物库存弥补了这一微量缺口^⑤。尽管联合国粮农组织最近的预估表明 2020/2021 年度全球谷物供需仍会存在缺口,但当前世界谷物库存量利用量之比为 29.6%,仍处于粮农组织建议的 20% 储备率之上,可以长期维持全球谷物的供需平

① 数据来源:粮农组织统计资料库, <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>

② 数据来源:世界银行公开数据, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.POP.TOTL?end=2019&start=2001>

③ 数据来源: FRED, <https://fred.stlouisfed.org/series/CPIAUCSL>, <https://fred.stlouisfed.org/series/CP0000EZ19M086NEST>, <https://fred.stlouisfed.org/series/CHNCPIALLMINMEI>

④ 数据来源:粮农组织, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/zh/>

⑤ 资料来源:粮农组织, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdh/zh/>

衡^①。这一事实表明,全球食物总供求的不均衡不是推高全球食物价格的主因。疫情暴发以来,一些国家对食物产生了超额储备倾向。一方面,至少 27 个国家实施了食物出口禁令,其中不乏世界主要的粮食出口国^②。虽然与 2008 年全球食物价格危机时期相比,此次 COVID-19 疫情流行初期全球主要食物生产国和出口国实施的出口管制措施的严格程度有所降低,持续时间也相对较短(见表 1),但部分国家超额储备食物的行为仍然对疫情背景下全球的高粮价起到了推波助澜的作用。根据

Martin 等(2012)针对 2008 年国际食物价格危机期间食物价格上涨原因的研究,2006—2008 年国际大米价格上涨的 45% 以及国际小麦价格上涨的 30% 是由出口限制导致的。此外,俄罗斯作为全球第一大小麦出口国,将从 2021 年 2 月开始对出口小麦实施配额管理,以印度为代表的至少 10 个国家也将食物出口管制政策延续到了 2021 年,表明出口国的超额储备意愿随着疫情发展仍在延续。而全球食物价格也将继续承担出口管制政策带来的上行压力。

表 1 大米主产国出口限制实施情况对比

国家	2008 年国际食物价格危机期间出口限制措施	持续时间	2020 年 COVID-19 疫情期间出口限制措施	持续时间
印度	最先禁止 Basmati 大米出口、继而转为限定最低出口价格	12 个月	出口许可证或许可要求	2020 年 4 月至今
越南	禁止出口	20 个月	出口配额	1 个月
巴基斯坦	规定最低出口价格	5 个月	禁止出口	小于 1 个月
中国	征收出口关税	4 个月	无	小于 1 个月
埃及	禁止出口	7 个月	无	小于 1 个月
柬埔寨	禁止出口	4 个月	禁止出口	1.5 个月
缅甸	临时出口限制	38 个月	禁止出口	1 个月

资料来源:根据孙林(2011)以及联合国国际贸易中心(<https://www.macmap.org/covid19>)相关贸易政策信息整理

另一方面,2020 年至少有 25 个国家对食物进口实施了更加开放的贸易政策^③。显示出在 COVID-19 暴发的背景下,各国出于避险的需求提高了对食物进口的力度。但并非所有的进口食物都被用于弥补即时的食物供需缺口。2019/2020 年度欧盟增加了对大米的进口,用于增加欧盟地区大米储备的份额占进口小麦总量的 6.9%,占 2020 年进口总额较上年增量的 56.7%^④。同年,日本的进口玉米和大米总量的 1.8% 和 12% 也被用做了增加国内的储备^⑤。储备的提升将有助于这些国家在 COVID-19 疫情持续的背景下稳定国内食物市场和更长期的食物安全,但是在全球可贸易食物

总量有限,特别是部分主要食物出口国对食物出口做出了限制的情况下,部分国家增加储备的行为会加剧国际食物市场供需关系的紧张,并进一步推高食物价格。

可贸易食物的有限性和国际食物价格的提高最终将使无法承担国际市场高食物价格的国家和经济体将放弃进口其所需的食物。欠发达国家由于其外汇储备规模有限,通常会陷入进口食物需求难以获得满足的境遇。联合国国际贸易中心报告的 25 个积极促进食物进口的国家中,只有 3 个国家是欠发达国家。根据当前仅有的刚果、塞舌尔和赞比亚 3 个欠发达国家 2020 年的食物贸易数据,

① 资料来源:粮农组织, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdh/zh/>

② 数据来源:联合国国际贸易中心, <https://www.macmap.org/covid19>

③ 数据来源:联合国国际贸易中心, <https://www.macmap.org/covid19>

④ 数据来源:粮农组织农业市场信息系统, <https://app.amis-outlook.org/#/market-database/supply-and-demand-overview>

⑤ 数据来源:粮农组织农业市场信息系统, <https://app.amis-outlook.org/#/market-database/supply-and-demand-overview>

三国 2020 年的小麦进口总量较 2019 年下降了约 8.7%^①。显示出 2020 年欠发达国家在主粮进口领域面临的不利状况。由于现有 46 个欠发达国家中有 39 个国家都是食物净进口国,因此这些国家进口食物的目标即为弥补国内食物需求量和供给量之间的差额、满足国内即时的食物需求(UNCTAD, 2020)。

因此,从维护全球食品安全的角度看,快速上涨的食物价格主要反映了疫情中各国的避险需求以及少数垄断重要食物出口的国家实现垄断利润的需求。由于在 COVID-19 暴发期间食品安全这一基本需求得不到满足的国家大都是欠发达国家,面临着更强的外汇储备约束,因此这些国家对食物的需求虽然更为迫切却无法对食物给出高于现有的市场价格。因此,从保障食品安全的角度看,疫情期间过高的国际食物价格是扭曲的,欠发达国家的食物安全需求信息未被充分反映在食物价格中。

(三) 食物国际贸易交易成本提升

农产品自由贸易可以最大程度降低食物跨境贸易的交易成本进而实现食物资源在全球的有效

分配,是在全球食物总量充足的条件下实现全球食品安全的重要保障。但在疫情暴发后,有条件的国家均对来自疫区的食品实施了更严格的检疫标准。2020 年 9 月中国青岛港两名进口冷链食品装卸工人的感染则进一步提高了各国对进口食品的风险预期。由于进口食物严格的检疫标准一般不会对疫情的全球大流行得到控制前对局部地区实施豁免(Chen 等,2020),因此 COVID-19 疫情的持续流行则意味着对严格检疫政策的持续。对进口食物实施检疫本身就是一种额外的贸易成本。检疫还会带来通关时间的延长,由于食物具有不同程度的易腐性特征,运输时间每延长一天都会带来食物本身价值 0.6%~2.3% 的额外贸易成本(Hummels 等,2013)。最后,严格的检验标准将会增加被拒绝进口食物的总量,对遭遇进口拒绝的食品进行处置也将推高食物的贸易成本。总之,疫情带来了国际食物贸易交易成本的增加,作为一种实质意义上的贸易壁垒,高交易成本的存在将对食物国际自由贸易产生阻碍,降低全球食物分配效率并最终减缓全球食物安全状况改善的进程。

三、疫情冲击下食物安全国际合作面临的挑战

(一) 食物安全国际合作的历史

国际市场在维护全球食品安全领域的失灵不是 COVID-19 疫情期间才存在的特殊情形。从生产角度来说,“绿色革命”实质是农业产业化过程,它使得农业生产对资本投入和基础设施的要求提高了,因此主要存在于发展中国家的小农户难以负担“绿色革命”技术和生产模式带来的生产成本的提高(Patel,2013; De Schutter,2014)。而发展中国家由于经济发展水平的不同,各国政府为小农户适应“绿色革命”提供政策支持的能力也存在差异,这导致了在行政效率不高、财政资源有限的欠发达国家,“绿色革命”技术的潜力不能被充分利用。同时,农产品自由贸易的发展降低了不能有效使用先进技术的小农户的市场竞争力,造成大多数原本能实现食物自给的欠发达国家自给能力被削弱转向进口食物的现象。从分配角度来说,在食物供需

紧平衡的背景下,欠发达国家自国际市场进口食物需要与比自身经济发展水平更高、支付能力更好的国家竞争。而这一竞争过程通常会将国际食物价格推高给欠发达国家带来平衡外汇的压力。市场机制主导的全球食物供应链存在市场失灵问题,而欠发达国家是市场失灵问题的主要受害者。

为了平衡市场失灵给欠发达国家带来的食物不安全状况,以联合国为代表的国际治理机制以及部分有条件的国家通过多边或双边合作的方式帮助有需要的发展中国家提升其食物生产水平和需求保障能力。主要的执行手段包括开展食物生产技术援助和直接提供粮食援助。事实上,“绿色革命”技术在亚洲和南美发展中国家的应用就得益于联合国粮农组织、国际农业发展基金、世界银行等国际组织和以美国为首的发达国家集团提供的经费和技术支持。Pingali(2012)指出在过去

^① 数据来源: UN Comtrade Database, <https://comtrade.un.org/data/>

的 50 年中,“绿色革命”帮助发展中世界在耕地面积只增加 30% 的情况下使谷物产量增加了 2 倍,显示出了国际合作对全球食物增产做出的贡献。食物援助方面,以联合国世界粮食计划署为代表的全球多边治理机制已经形成一套较为成熟的食物援助体系以满足欠发达国家长期营养状况改善和短期平衡食物供需的需求。此外,由发达国家牵头成立的发展援助委员会也是国际粮食援助的重要支持力量。截至 2018 年,发展援助委员会每年提供的粮食安全援助总额相较世纪初水平已增长超过 7 倍^①。此外,21 世纪以来,新兴发展中经济体以及非政府性质的慈善组织对粮食援助的贡献也在日益提升。在食物供需总体平衡的背景下,粮食援助为解决世界上最贫困人口和欠发达国家的食物安全问题起到了关键作用。2020 年联合国世界粮食计划署被授予诺贝尔和平奖则肯定了粮食援助在保障食物安全和世界和平方面取得的重要成就。由此可见,克服保障全球食物安全方面的市场失灵一直是食物安全国际合作的主要目标。在疫情冲击导致市场失灵问题加剧的背景下,食物安全国际合作将在克服疫情暴发后全球面临的食物安全潜在危机中发挥更加重要的作用。

(二) 疫情冲击下国际合作的任务

疫情凸显了全球食物系统的不平等和脆弱性。首先,疫情加剧了食物安全在不同国家之间的不平等。发达国家和部分新兴经济体受益于其良好的经济基础、相对完善的社会保障体系以及有效的政府,有能力在短期内应对食物供需不均衡。但是,对于数量更多的发展中国家来说,由于它们在不同程度上面临着经济发展水平落后、食物自给能力不足的问题,因此国际食物价格的上升将首先冲击这些国家的食物安全。欠发达国家食物安全状况的恶化在 COVID-19 疫情的冲击下表现得尤为严重。联合国粮农组织和世界粮食计划署于 2020 年 11 月共同发布的《严重食物不安全热点地区早期预警分析》报告表明,在全球食物安全状况基本稳定的背景下,疫情和农业灾害、地区战乱因素共同造

成了 20 个国家的严重食物不安全风险。其中有 14 个国家位于撒哈拉以南的非洲地区,4 个位于中东地区。

疫情冲击下全球食物系统的脆弱性则体现在宏观和微观两个方面。宏观方面,疫情暴露了全球食物供需平衡长期偏紧的问题,近四年中的三年全球谷物产量出现了略低于消费量的情况。疫情暴发后全球食物价格的快速上升也表明全球食物储备的利用效率以及农业储备产能的动员效率均存在不足。这导致了全球食物系统面对系统外冲击时的脆弱性。另外,低收入人群、女性、农民工等群体则成为疫情冲击下食物和营养安全的脆弱群体。COVID-19 大流行导致工作岗位丧失或工作时间减少,带来经济损失和贫困的增加,导致低收入群体对食物的购买力下降。国际劳工组织的报告显示,2020 年全世界损失了 2.55 亿个工作岗位,约为 2009 年全球金融危机造成损失的 4 倍;导致全球收入下降 8.3%,相当于 3.7 万亿美元,占全球 GDP 的 4.4%^②。根据 IFPRI 全球模型估计,如果不加干预,2020 年会有 1.48 亿人陷入极端贫困,比现有贫困人口增加 20%^③。此外,农民工及依赖其汇款的农村家庭也在疫情中成为脆弱群体,汇款收入下降导致依靠农民工汇款家庭的贫困率上升。据估计,中国约 70% 的农民工受到了此次 COVID-19 疫情的不利影响,近 50% 收到农民工汇款的家庭受到影响,汇款在封锁期间下降了 45% 以上。其中,在微型、小型和中型企业工作的农民工受到的影响最大。收入冲击对不同性别的影响也存在差异,疫情导致学校关闭,女性需要花费更多时间参与儿童保育,对其劳动参与有较大影响,而收入下降则会进一步影响到妇女的赋权及其对下一代教育的参与(Alon 等,2020; Casale 等,2020)。由于疫情期间,新鲜蔬菜水果和肉类等供应更加困难、价格更加昂贵,上述低收入人群被迫转而购买更便宜的主食(大米、玉米、小麦和木薯)获取卡路里,减少更昂贵的鸡蛋、蔬菜和水果的消费。在收入约束

① 数据来源:经合组织数据库, <https://data.oecd.org/oda/food-aid.htm#indicator-chart>

② 数据来源:国际劳工组织, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

③ 数据来源:IFPRI, <https://www.ifpri.org/blog/poverty-and-food-insecurity-could-grow-dramatically-covid-19-spreads>

下通过饮食结构调整仍能使低收入人口获得足够的能量,但却会导致他们摄入的食品结构更加单一和营养下降(Swinen, 2020; 陈志钢等, 2020; 司伟等, 2020)。

在此背景下,构建健康、可持续和公平的食物系统的重要性凸显,日益成为国际合作的重要议题,而提高欠发达国家和地区的食物生产能力和低收入人群在农业生产活动中的参与度是构建这一更理想的全球食物系统的基础性工作。黄季焜(2021)指出全球有约50%的谷物产自每公顷产量均值低于5吨的国家,这些国家大多是发展中国家,此外在撒哈拉以南的非洲、拉美、东欧和西亚等地区还存在着大量未开发的可利用耕地。当地从事农业活动的小农则受限于知识、资本、基础设施等客观条件无法充分利用绿色革命技术包含的生产潜力,甚至无法摆脱贫困(Wu等, 2004)。近年来,这些地区的社会局势还出现了不同程度的动荡并形成了“饥饿—动荡”的恶性循环格局。这些问题超出了区域自身治理能力可以应对的范畴,需要国际社会提供支持。疫情背景下,联合国进一步认识到向欠发达国家提供食物安全相关支持的紧迫性,提高了全球食物安全合作的重要性和优先级,并将于2021年举行首届由联合国总部主办的“粮食系统峰会”,呼吁政府、企业和公民等各级行为主体共同采取行动,促进食物系统的改革,重建世界食物系统,响应联合国秘书长关于在冠状病毒病疫情后“重建得更好”的号召,推进《2030年可持续发展议程》的落实。实现食物系统转型对实现全部17个可持续发展目标的基石作用日益成为国际社会的广泛认知,2021粮食系统峰会也将汇集全球科学、商业、政策、医疗保健和学术等各界别的关键参与者,以及农民、土著人民、青年组织、消费者团体、环境活动人士和其他关键利益攸关方,共同制定重大行动和可衡量的国际合作方案。

(三) 疫情对国际合作的冲击

疫情不仅为全球食物安全带来了风险,也对国

际合作的开展造成了冲击。首先,近年来,以美国和欧洲发达国家为主体的西方发展援助体系正在调整 and 变化,这些传统援助国对国际发展援助的参与逐渐从以促进人类共同发展目标为主的援助转向更加强调本国的经济和安全利益,并在机构设置和经费上呈现出战略收缩的态势。加拿大、澳大利亚和英国等传统的援助国先后撤销其独立的国际发展援助机构,将其职责纳入到外交系统。2020年以来COVID-19疫情对全球经济造成沉重打击,也使得西方传统援助国提供的国际发展援助经费支持进一步减少,为了应对疫情造成的财政支出压力,一些传统援助国选择通过削减国际发展援助经费支出实现财政节流。美国2020财年批准用于国际食物援助项目的经费约为40.91亿美元,相比2019财年的45.81亿美元减少了11%^①。英国也将2021年官方发展援助的数额从国民收入(GNI)的0.7%下降到0.5%^②。据经合组织估计,所有发展援助委员会成员国提供的发展援助总额在2020年最多会减少140美元^③。各国国际合作经费的收缩将对各类双边以及多边合作项目的开展产生实质性影响,甚至影响到联合国相关组织的正常运作。2020年粮农组织会费实际收缴额仅为应收总额的约73%^④。在疫情伴随全球经济困境持续的背景下,对国际合作的资源投入有进一步下行压力。

其次,疫情流行背景下实施的国际和国内封锁政策使得国际合作工作的开展遇到了困难。食物出口管制和进口检疫提高了世界粮食计划署等国际机构组织食物援助的成本。国际旅行限制使得需要依靠跨国派遣人员执行的国际农业合作项目受到了影响。即使一些与东道国政府合作的项目也仍会受到国内封锁政策的影响。例如2020年4月,有199个国家出台了部分或者全国性关闭学校的政策,这意味着全球有3.69亿儿童无法获得学校营养餐,其中与世界粮食计划署合作实施学校供餐项目的52个国家受到了影响,这意味着大约

① 数据来源: International Food Assistance: FY2020 Appropriations, <https://fas.org/sgp/crs/row/R46255.pdf>

② 数据来源: <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/cuts-aid-budget-shrouded-secrecy-charities-warn/>

③ 数据来源: 经合组织电子图书馆, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5e331623-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en>

④ 数据来源: 粮农组织, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/about-fao/docs/2020_11_30_Regular_Programme_Contributions.pdf

1200 万儿童不能得到世界粮食计划署支持的学校 营养餐^①。

四、中国在全球食物安全合作中的角色

(一) 中国的农业发展、减贫和“抗疫”经验可以为全球解决食物安全问题提供借鉴

自 1978 年改革开放以来,中国通过制度性改革和对先进农业生产技术的利用实现了食物自给自足和农民摆脱贫困两大重要成就。1970—2010 年中国的小麦和玉米总产量增速是同期全球增速的两倍,1978—2011 年中国人均农业产值保证了年均 4% 的高增速,农业生产力的快速发展解决了中国历史上长期面对的饥饿问题并使中国在联合国倡导的千年发展目标任务周期内贡献了全球营养不良人口减少量的 2/3 (Fan 等, 2014)。中国在解决食物安全问题的同时也彻底解决了极端贫困问题。在 2020 年疫情导致了经济增速大幅下降的不利条件下,中国仍如期实现了全部极端贫困人口如期脱贫的目标,成为全球第一个完成联合国可持续发展目标中消除绝对贫困目标的国家。由于中国在改革开放之初的 10 年农业占国民经济的比重仍长期维持在 25% 以上且小农经营仍是当前中国农业的主要经营模式,这与大部分欠发达国家以及面临较为严重的食物和贫困危机的发展中国家的经济和农业经营状况具有较大相似性,因此中国解决食物安全问题和农村人口贫困问题的路径对于发展中世界的其他国家具有重要借鉴意义。

另外,中国是世界上首个使用“封城”政策对 COVID-19 疫情传播实施管控的国家。尽管这一政策随后在其他国家的实践中显示出了对食物生产、流通和供应消极影响,但来自中国的数据显示,疫情以及“封城”政策只在 2020 年 1 月使食物系统的产出同比出现了下降 (Zhan 等, 2021)。在中国全面执行“封城”政策的第一季度,中国的食物价格仅温和上涨 0.6%,个体消费者对食物的需求在“封城”条件下基本得到了满足。中国的食物安全在疫情叠加“封城”政策这一最恶劣条件下展现出

的韧性得益于中国政府成熟的治理能力以及一些新兴技术和产业的支持。中国政府为“封城”政策配套了食物供给“绿色通道”政策,保证了农产品物流体系的畅通。在进入春耕季节后,农业农村部也出台具体政策保证了农业生产要素和劳动力的供给,从而实现了农业生产按时节正常运转。另一方面,中国发达的物流业和电子商业的结合保证了在“封城”政策下,个体消费者食物需求的及时准确发现和满足。一些物流企业不仅维持了食物消费市场的正常有效运转,还在政府的支持下参与了社会治理工作。在物资分配压力最大的武汉市,专业物流企业接管武汉市红十字会应急物资后,物资分配效率得到了明显提升。

中国积极运用在农业发展、农民脱贫以及疫情期间食物供应链保障的成功经验参与食物安全国际合作有利于提升发展中国家在疫情期间以及后疫情时代的食物安全保障能力。这一反映中国比较优势的国际合作策略也将有助于降低中国履行国际义务的成本。

(二) 加强国际合作符合中国自身的食物安全利益和需求

疫情冲击背景下暴露出的全球食物安全长期挑战为中国实现可持续的食物安全目标带来了压力。近 10 年来,中国面对的食物安全形势也发生了深刻变化。中国农业生产面临越来越多的自然和社会经济约束。原农业部于 2014 年发布的《全国耕地质量等级情况公报》指出中国耕地长期处于高强度、高负荷利用状态,40% 以上的耕地面临退化的问题^②。另外,水资源短缺、碳排放限制等环境问题也制约着中国农业生产的可持续发展。中国农业生产模式不仅在生态上不可持续,在经济上也缺乏效率,国内外农产品价格倒挂严重。2020 年底,小麦、大米和玉米的国内外价差分别达到

① 数据来源:世界粮食计划署, <https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/index.html>

② 数据来源:人民网, <http://env.people.com.cn/n/2014/1218/c1010-26230519.html>

333 元/吨、16 元/吨和 609 元/吨^①。这反映了中国农业生产的比较劣势仍在延续。最后,中国人口在 2030 年前仍将呈现缓慢增加态势,城市化水平也将持续推进,预计到 2025 年,中国城镇化率将达到 65.5%(魏后凯等,2020)。人口增长和城市化的推进,叠加经济发展和生活水平提高所带来的饮食结构调整和营养追求,将在 2030 年之前持续推高中国对食物和肉类的需求量。同时,城市化和老龄化进程则会导致农村从事生产的劳动力在此期间的下降态势,到 2025 年保守估计中国将新增农村转移人口 8000 万人以上,将使农业就业人员比重下降到 20% 左右;乡村 60 岁以上人口比例将达 25.3%,约为 1.24 亿人(魏后凯等,2020)。这些因素均对中国农业可持续发展、食物自给能力和长期食物安全的维持造成了挑战。为此,中国在“十三五”规划中提出实施“藏粮于地,藏粮于技”战略,提高食物产能,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。在严守耕地红线的基础上,这一战略一方面计划通过休耕和耕地改造等措施提高耕地质量最终实现

产能维持,另一方面重视提高农业技术的投入以实现农业生产提质增效和重要农业生产技术的自主掌握。考虑到中国食物供需长期紧平衡的现实,这一战略的实施需要中国更多利用国际市场来填补耕地恢复所带来的食物供给缺口。对国际食物资源的充分利用也有利于引入竞争因素、节约维持国内产量和库存的财政资源,为农业技术进步提供更多竞争性激励和资源投入。该战略提出后,中国食物播种面积自 2016 年起出现了逐年下降的趋势,2016 年也结束了中国食物总产量自 2004 年来维持的产量连增趋势。2020 年,疫情带来的国际食物市场波动对中国内部的食物供需平衡造成压力,也使得中国的食物安全形势与国际食物安全形势产生了更紧密的联系。如果全球食物不安全,中国的食物安全也就难以得到保障。因此,积极参与全球食物安全领域的国际合作,是中国立足于自身利益和需求的选择,也将有利于促进全球可持续食物安全目标的实现。

五、促进中国有效参与食物安全领域国际合作的建议

在疫情背景下,国际贸易成本提高和国际食物市场供需紧平衡将持续存在,而中国农业生产所面临自然和社会经济的一系列约束,难以仅靠维持土地要素投入来满足食物产量增长的需求。2020 年中国食物进口总量创下 1.4 亿吨的历史记录,表明中国仍在坚持其适度扩大食物进口以服务“藏粮于地,藏粮于技”的战略。另一方面,在推动国内食物安全政策目标达成的同时,中国还需要积极参与食物安全国际合作,参与全球食物安全体系建设,促进全球可持续食物安全目标的实现,从而为国内农业生产的调整和转型提供宽松的食物安全环境。为此,本文对中国在疫情冲击背景下的食物安全国际合作提出如下政策建议。

1. 参与食物安全领域的国际合作,需要加强战略规划和统筹协调,尤其是加强区域层面的合作。长期以来,中国对其他发展中国家的农业援助存在

“撒胡椒面”式援助的困境,以国家层面的合作为主,合作项目规模小、较为分散,不成体系,呈现碎片化特征。这主要是由于中国对农业国际合作缺乏综合战略规划的指导,难以合理设计合作项目、协调参与机构和有效分配援助资源,收到理想的成效。随着中国对国际合作参与的深化,加强战略规划的重要性凸显。2015 年,习近平主席将制定“中非农业现代化合作计划”提上议程,2018 年中非合作论坛上,进一步提出为支持非洲在 2030 年前基本实现食物安全,中国将同非洲一道制定并实施中非农业现代化合作规划和行动计划,实施一系列农业援助项目,与非洲“分享中国农业发展的先进经验,量身打造适合非洲国情、农情的农业发展模式,整合提升中国农业援非项目的可持续发展能力,支持非洲在 2030 年前基本实现食物安全”^②。在具体规划的设计过程

^① 数据来源:财新网, https://passport.weibo.com/visitor/visitor?entry=miniblog&a=enter&url=https%3A%2F%2Fweibo.com%2F1663937380%3Frefer_flag%3D1001030103_&domain=.weibo.com&sudaref=https%3A%2F%2Fs.weibo.com%2F&ua=php-sso_sdk_client-0.6.36&_rand=1612685685.4564

^② 资料来源:商务部, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201809/20180902788421.shtml>

中要从区域、次区域和国家等层面综合考虑,针对不同国家和地区的合作,制定系统的战略规划和配套的行动计划,丰富和深化合作层次,尤其要更好地借助非盟、东盟等区域性组织的作用和影响力,加强区域层面的合作。

2. 中国参与粮食安全领域的国际合作,需要将与发展中国家的合作作为重点,更加关注粮食安全面临较大挑战的欠发达国家和地区,促进当地小农、女性、儿童等脆弱群体的食物和营养安全问题的改善。在疫情背景下,以联合国为代表的国际社会加强了对粮食安全国际合作工作重视程度,中国参与粮食安全领域国际合作也需要在立足自身经验和既有路径的基础上,加强与联合国可持续发展规划的对接,适当增加对欠发达国家和地区的国际合作资源投入。一方面,这是中国践行大国责任、支持落实联合国可持续发展目标、构建人类命运共同体的体现。另一方面,面临较为严重粮食安全威胁的欠发达国家和地区,往往也是农业发展潜力较大的国家和地区,由于技术、投资、人力资本等条件限制,长期以来农业生产水平较低,食物生产潜力尚未得到充分释放。帮助这些国家和地区提高农业技术和农业生产水平、减少贫困、改善饥饿和营养不良,有利于促进全球可持续食物安全目标的实现,最终也有助于保障中国自身的食物安全。

3. 中国参与粮食安全领域的国际合作,要促进合作方式和合作主体的多元化。一方面,要加强政府间的多边合作,另一方面,要鼓励非政府组织、企业和民间机构的参与。以往中国参与国际合作的方式是以国家之间开展的双边合作项目为主,而随着国际合作实践的发展,多边合作的方式,尤其是南南和三方合作的优势凸显。在全球粮食安全领域,中国也已经与粮农组织(FAO)、世界粮食计划署(WFP)和国际农发基金(IFAD)等联合国机构在国际紧急粮食援助、农业技术培训和人员交流等方面开展了一系列合作,也取得了一定的成效,联合国机构参与的多边合作在全球粮食安全领域还有很大潜力,可以在未来的合作中进一步深化。另一方面,需要认识到,非政府主体已经成为了国际合作的重要力量,尤其是在疫情期间非政府主体驻在世界各国的人员和机构将为国际合作项目的顺利执行发挥更重要的作用。一些服务于食物安全

国际合作的非政府组织长期在食物安全问题较为突出的发展中国家开展农业和减贫项目,中国可以加强与这些非政府组织的合作,借助其经验和优势,有效地推进食物安全合作。例如,中国可以加强国际农业磋商组织(CGIAR)等国际农业研究机构的合作,借助 CGIAR 在非洲、东南亚等地区丰富的农业研发和推广经验及其对发展中国家农业技术需求和当地自然环境条件的了解,在这些地区开展食物安全合作项目。一些关注农业和减贫问题的新型基金会也正在成为全球粮食安全领域的重要力量。例如,比尔及梅琳达·盖茨基金会注重采用技术创新的方式推动有效而经济的解决发展中国家的饥饿和贫困问题。而目前也有越来越多中国企业到非洲、东南亚等发展中国家地区进行海外农业项目的开发。这些非政府组织和私营部门长期在东道国具体执行国际合作项目,与当地的民间机构有更紧密的联系,熟悉当地经济社会状况和农业发展需求,中国参与粮食安全领域的国际合作,要充分调动这些非政府主体的参与,发挥其各自优势和作用,将非政府间的南南和三方合作作为传统政府间合作方式的有效补充。

4. 加强与世界其他国家的经贸政策协调。经贸政策协调也是国际合作的重要内容,中国已经对来自非洲最不发达国家和太平洋岛国等区域的农产品采取了零关税政策,未来还需要同世界主要食物出口国和进口国进一步加强政策协调以最大程度降低贸易成本。对于经济发展水平相对滞后的国家来说,适当水平的贸易壁垒对于其保护国内产业和发展经济来说是必要手段,因此不能通过建立自贸区等高水平贸易合作来管控成本。中国可以效仿美国食品药品监督管理局采取的将食物安全检验前置到出口国、前置到主产地的模式提高从此类国家进口食物的效率。此外,对于中等收入和高收入国家群体,中国可以通过自贸谈判的方式推动食物贸易成本降低。中国作为近年来全球经济增长的引擎和 2020 年唯一实现经济正增长的主要经济体,其市场开放行为会在全球形成示范效应并吸引更多国家参与贸易领域的国际合作。中国需尽快完成 RCEP 协定和中欧投资协定国内履行准备,促成这两项协定尽快生效。此外,还应积极推动中日韩自贸区、中欧自贸区以及加入 CPTPP 的早期

研究工作并适时开启谈判进程。这既有助于降低中国进口食物的成本,也有助于深化农业市场的开放,引入国际竞争和国际资源来助推中国农业提质增效。

5. 深入开展国际农业技术合作,推动中国农业技术和经验向其他发展中国家和地区的有效转移。中国在小农经济占主导的农业经营模式下,取得了农业技术研发的巨大进步和农业生产力提高的显著成就。因为中国农户的经营规模普遍较小,中国自研的农业生产要素需要在研制进程中考虑这一现实,使得中国的化肥、农机、良种等农业投入品从成本和适用角度对小农更加友好,而这些长期以来基于小农户经营模式的农业投入品、生产技术和经验,更容易被同样以小农生产为主的其他发展中国家吸收和借鉴,实现经验的平行转移。促进中国农业技术在其他发展中国家的有效转移不仅有利于帮助农业生产落后国家提高农业生产水平,改善小农生计、消除饥饿和营养不良,也有助于为中国自主研发的种子和农化产品拓展国际市场从而为国内农业技术的攻关提供经济激励。

6. 加强对发展中国家基础设施建设的支持。中国还需在“一带一路”和“金砖国家”等国际多边

国际合作框架下,积极推动各方资源整合,加强对发展中国家农业、通信基础设施和跨区域的大型交通基础设施进行投资建设。农业基础设施方面,需要完善东道国的水利系统以及农田灌溉系统。这些基础设施对“绿色革命”技术潜力的发挥具有基础性作用。通信基础设施方面,联合国贸发会在非洲地区实施的一项名为“信息共享”的项目表明,向小农户提供充分的作物价格信息可以使其收入提高10%~15%^①。通信基础设施建设有利于解决非洲地区广泛存在于农业生产过程中的市场信息匮乏问题,提高农民的生产激励和对需求信息的掌握能力,加强农民与国际市场的联系。在疫情背景下,通讯基础设施还将为东道国的数字化治理和国际合作工作远程开展提供支持。中国作为全球范围内数字经济和治理水平较高的国家,在基础设施建设的基础上开展数字化发展合作将进一步提高中国在国际治理体系中的影响力,也有助于中国信息产业海外市场的培养。交通基础设施建设则可以进一步密切农业产品与国际市场的联系。这些超越农业范畴的基础设施投入可以为发展中国家食物生产潜力充分发掘后的食物出口提供条件,从而也有利于中国食物进口来源的多样化和稳定。

参考文献

1. Alon, T. M., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., Tertilt, M. The Impact of COVID-19 on Gender Equality. National Bureau of Economic Research, 2020
2. Brooks, K., Place, F. Global Food Systems: Can Foresight Learn from Hindsight. Global Food Security, 2019(20) : 66~71
3. Casale, D., Posel, D. Gender and the Early Effects of the Covid-19 Crisis in the Paid and Unpaid Economies in South Africa. National Income Dynamics (NIDS) -Coronavirus Rapid Mobile Survey (CRAM) , 2020, Wave 1
4. Chen, K. Z., Mao, R. Fire Lines as Fault Lines: Increased Trade Barriers during the COVID-19 Pandemic Further Shatter the Global Food System. Food Security, 2020, 12(4) : 735~738
5. Cohen, M. J., Garrett, J. L. The Food Price Crisis and Urban Food (in) Security. Environment and Urbanization, 2010, 22(2) : 467~482
6. De Schutter, O. The Reform of the Committee on World Food Security: The Quest for Coherence in Global Governance. Rethinking Food Systems, Springer, 2014: 219~238
7. Fan, S., Brzeska, J. Feeding More People on an Increasingly Fragile Planet: China's Food and Nutrition Security in A National and Global Context. Journal of Integrative Agriculture, 2014, 13(6) : 1193~1205
8. Gregory, C. A., Coleman-Jensen, A. Do High Food Prices Increase Food Insecurity in the United States. Applied Economic Perspectives and Policy, 2013, 35(4) : 679~707
9. Hummels, D. L., Schaur, G. Time as a Trade Barrier. American Economic Review, 2013, 103(7) : 2935
10. Ivanic, M., Martin, W. J. Short - and long - run Impacts of Food Price Changes on Poverty. World Bank Policy Research Working Paper, 2014, 7011
11. Martin, W., Anderson, K. Export Restrictions and Price Insulation during Commodity Price Booms. American Journal of Agricultural

① 数据来源: 联合国, <https://www.un.org/chinese/events/tenstories/06/print.asp?storyID=1600>

- Economics, 2012, 94(2) : 422~427
12. Mitaritonna, C., Ragot, L. After Covid-19 will Seasonal Migrant Agricultural Workers in Europe be Replaced by Robots. Policy Brief, 2020, 33
13. Mogues, T. 新型冠状病毒疫情期间的粮食市场, 2020
14. Patel, R. Stuffed and Starved: The Hidden Battle for the World Food System. Melville House Pub, 2012
15. Patel, R. The Long Green Revolution. The Journal of Peasant Studies, 2013, 40(1) : 1~63
16. Pingali, P. L. Green Revolution: Impacts, Limits, and the Path Ahead. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2012, 109(31) : 12302~12308
17. Swinnen, J. COVID-19 is Exacerbating Inequalities in Food Security. IFPRI book chapters, 2020: 20~22
18. UNCTAD. The Least Developed Countries Report 2020: Productive Capacities for the New Decade. UNCTAD, 2020. 18. Wu, F. and Butz, W. The Future of Genetically Modified Crops: Lessons from the Green Revolution. Rand Corporation, 2004
19. Zhan, Y., Chen, K. Z. Building Resilient Food System Amidst COVID - 19: Responses and Lessons from China. Agricultural Systems, 2021, 103102
20. 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. 中国农村经济, 2020(5) : 2~12
21. 黄季焜. 对近期与中长期中国食物安全的再认识. 农业经济问题, 2021(1) : 19~26
22. 李先德, 孙致陆, 贾 伟, 曹 芳, 陈秧分, 袁龙江. 新冠肺炎疫情对全球农产品市场与贸易的影响及对策建议. 农业经济问题, 2020(8) : 4~11
23. 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. 农业经济问题, 2020(3) : 11~16
24. 魏后凯, 杜志雄. 中国农村发展报告(2020) . 中国社会科学出版社, 2020

Global Food Security and International Development Cooperation under the COVID-19: China's Positioning and Coping Strategies

CHEN Zhigang, RUAN Maoqi, ZHANG Liwen

Abstract: COVID-19 exacerbates a problem of international food market failure, making low-income countries and vulnerable groups more severe food insecure. The need to strengthen international cooperation in the field of food security is becoming increasingly urgent. Meanwhile, international cooperation is also facing increasing challenges such as changing global governance and international aid budget cuts due to the pandemic. China's active participation in international cooperation is not only in favor achieving global food security goals, but also ensuring China's food security domestically. Reflecting on the bottlenecks encountered in international cooperation in the past, China needs to strengthen the comprehensive planning of international cooperation and cooperation on food security in both global and regional levels. Multilateral cooperation, especially South-South and tripartite cooperation should be deepened and non-governmental should be more involved. Considering the industrial advantages and development experience of China, we should strengthen cooperation with developing countries in the fields of economic and trade coordination, agricultural technology and infrastructure to help host countries increase food production capacity and build supply capabilities.

Keywords: COVID-19; Food security; International cooperation

责任编辑: 吕新业