

转变中的粮食安全观: 理论期待与新粮食安全观的构建*

武舜臣 (中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

赵策 (清华大学中国农村研究院,北京,100084)

胡凌啸 (中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

摘要: 国情粮情的改变对粮食安全提出更高要求,推动传统粮食安全观转变。然而,同以构建更符合中国国情的粮食安全观为目标,最终确立的新粮食安全观选择性采纳了理论界的部分成果,与理论期待在内涵和功能上仍有较大差距。基于相关文献研究,本文梳理了粮食安全观转变的理论探索与现实偏差,并探究了粮食安全观选择性转变的内在逻辑,进而为构建更加高效可行的粮食安全观提供思路。研究发现,立足供给的粮食安全保障体系,限制了决策层对更合理粮食安全观调整方案的采纳。在不改变供给主导型粮食安全保障框架下,通过构建双重粮食安全保障体系,可有效缓解阻碍粮食安全观完善的诸多限制,让转变后的粮食安全观在粮食安全保障指导方面发挥更大效用。

关键词: 粮食安全观; 理论期待; 选择性转变; 差异逻辑; 路径突破

一、引言

粮食安全是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。中国向来高度重视粮食安全。在人口多、地少、水更少的现实国情下,国家不仅采取了常态化的支持和保护政策,更于2015年以《国家安全法》的形式将粮食安全提升至国家安全战略地位。

然而,保障粮食安全,不仅要在战略和政策层面做文章,更需及时转变应对粮食问题的思维方式,完善粮食安全观(徐振宇等,2016;曹宝明等,2018)。粮食安全观是对粮食安全总的看法和认识(赵丽佳,2012),决定着粮食安全战略的制定及粮食安全政策的政策选择(赵德余,2006)。作为国家安全观的重要组成部分,粮食安全观从来不是一个独立的概念,其形成与发展折射着时代的变迁演进,刻有世界政治格局变化的烙印(胡岳岷等,2013)。

波澜壮阔的改革成就了中国的日新月异,同时也催生出转变粮食安全观的强烈诉求。纵观世界,一国粮食安全观多会根据国情粮情的变化做出调整,中国亦然(陈晨,2015)。从已有文献来看,自1989年起,学术界从未停止过在粮食安全观重塑方面的努力(任锦芳,1989;毛学峰等,2019),而努力的结果也部分的得到了决策层的回应。经过对传统粮食安全观的不断调整突破(赵德余,2010;崔宁波等,2020)，“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观被最终确立^①。

相较于传统粮食安全观,转变后的新粮食安全观可概括为“一增一减一争议”。其中,“一增”是指在内涵中增加了粮食生产能力,体现于“确保产能”和“科技支撑”两大战略中,“一减”是指缩小

* 项目来源: 国家社会科学基金青年项目“粮食收储制度市场化改革研究”(编号:18CJY035)。赵策为本文通讯作者

① 2019年10月14日国务院新闻办公室发布的《中国的粮食安全》白皮书中,正式采用了“‘确保谷物基本自给、口粮绝对安全’的新粮食安全观”这一提法

“粮食”范畴,表现为保障品种的收缩,由以往的“谷、豆、薯”缩小至“大米”和“小麦”等关键粮食产品(姜长云等,2014);“一争议”是指决策层对粮食进口的态度,粮食进口向来都是粮食安全观中不可回避的重要内容,但围绕是否进口、如何进口以及进口多大比例粮食的争议自20世纪60年代起就未曾停止(卢锋,1998,2001;黄世明,2006;黄季焜,2021;辛良杰,2021)。

学术界对粮食安全观的转变却寄予了更多期许,诸如重视粮食品质、注重提升粮食生产能力、扩大“粮食”口径范围、充分利用国际市场、保护生态多样性、降低粮食安全成本、重视粮食需求侧、参与全球粮食安全治理等理念也被看作新粮食安全观应该囊括的重要内容(谢扬,2001;曹荣湘,2005;李晓俐,2015;程国强,2017;毛学峰等,2019;李国祥,

2020;曹宝明等,2021)。比较而言,新粮食安全观吸纳了学术界倡导的部分观点,是对传统粮食安全观一定程度的补充与完善。由于粮食安全的特殊重要性,决策层对粮食安全观的调整上显然更为谨慎,而这一定程度限制了政府层面粮食安全观转变的方向和空间。

由此导致的结果是,同以转变传统粮食安全观为目标,理论界与政策制定者却在粮食安全观的再认识及再确立上出现差异。为避免两者差异的进一步扩大,需要充分把握粮食安全观的差异化嬗变路径,分析、比较粮食安全观转变的理论逻辑和政府逻辑,找到对策以实现两者在自洽基础上的耦合。本文拟通过回答上述问题,重新审视当前的新粮食安全观,为构建完善更有效可行的粮食安全观提供可能思路。

二、中国粮食安全观转变的理论期待及现实意义

随国情粮情的改变,理论界和决策层从未停止过对更有效粮食安全观的探索(马晓河,2003;程国强,2017;毛学峰等,2019)。自20世纪50年代毛泽东提出“以粮为纲”的农业生产基本方针后,经过不同时期的调整,国家层面的粮食安全观整体上朝着更开放、更有效的方向发展(谢莲碧等,2012;崔宁波等,2020)。

(一) 传统粮食安全观不适用的内在逻辑

纵观粮食安全的研究历史,粮食安全观与粮食安全问题的认识关系密切,其概念依据各个阶段历史形势和总体条件的变化而动态调整(曹峻,2008;成升魁等,2018)。随着社会主流对粮食安全及粮食安全问题认知方面的改变,粮食安全观的概念也随之发生调整。在中国,传统粮食安全观是在国际关系紧张、粮食供给短缺的现实背景下诞生的,沿袭了中国传统的粮食安全观念,更吸收了计划经济体制的深刻烙印(蔡玉峰,2001;毛学峰等,2019)。但传统粮食安全观究竟是什么,目前尚没有权威的界定。已有文献中“传统粮食安全观”的提出,旨在将其作为被改革对象来指明改革的方向,却未对其具体概念给出界定。如此,让传统粮食安全观更类似一种“影子粮食安全观”,现实存在但难有权威界定。谢扬(2001)认为,传统的粮食安全观是在以单纯追求数量或以解决温饱为中心的农业发

展模式下形成的,该安全观下,保障粮食安全就是保障主食食物的产量供给,无须考虑品质和投入产出效益。陈绍充等(2009)认为,在传统的粮食安全观下,只要保障了粮食的生产就实现了粮食安全,而忽视了果蔬和动物性食品的保障。洪涛(2017)认为,传统的粮食安全观是供给不足是不安全,生产越多越安全、储存越多越安全,甚至出现补贴越多越安全。武拉平(2019)在阐述新粮食安全观的特点时,间接指出传统粮食安全观具有重点关注数量安全、重点关注土地水资源约束及重点关注口粮安全的特点。

粮食安全观作为对粮食安全总的看法和认识,对粮食安全的认知是其形成基础。不同于FAO或欧美西方国家,中国传统经济体制和农业发展模式下,中国的粮食安全概念立足于供给,只要讲粮食安全就会讲如何促进生产、增加供给(曹宝明等,2021)。粮食安全概念的差异造就了粮食安全观的差异,也让中国的传统粮食安全观表现出政府统筹为主导、以粮食供给数量为目标、以自力更生为原则,但对生态和水土资源保护不够重视的特征。总之,抛开具体概念不提,在中国人多地少水更少的基本国情下,随人口的增加及消费结构的升级,继续依靠本国资源实现粮食高度自给不仅不具可持续性(毛学峰等,2019),也不再符合粮食安全的现

实需求(李国祥,2020)。具体来说,传统粮食安全观的不适用性大致有如下表现:

1. 需求端的挑战。随着经济不断发展,居民生活水平提高,食物结构日趋多样,对粮食的直接消费下降,而对食物的质量和营养则更加关注。在“粮食转换率”一定的情况下,例如上述消费调整将会带来间接粮食消费量与粮食消费总量的增加(岸根卓郎,1999;封志明等,2006;辛良杰等,2015;钞贺森等,2017)。在有限水土条件下,这无疑加大了水土资源环境压力,对中国的粮食安全保障带来更多挑战(汪慧玲等,2014;程国强,2017;杨鑫等,2018)。此外,多元化的食物结构也让高口粮自给率的必要性下降(辛翔飞等,2020)。与以主食消费为主的时期不同,主食消费占比的下降意味着口粮自给率与粮食安全水平的脱钩,足够甚至过高的口粮供给并不具备满足居民多样化食物需求的能力(辛翔飞等,2019)。在日、韩两国,作为主食的大米,其自给率长期处于很高水平,但谷物自给率却长期呈现下降趋势,粮食安全的保障形势不容乐观(姜长云等,2014)。

2. 供给端的压力。有限水土条件下,粮食生产并不具比较优势。此时要达到高粮食自给率的目标,只能依靠政府干预实现。其后果是,不仅资源配置效率下降,还会伴随着一定的生态代价与财政代价。而且,低效的粮食流通体制也让高粮食自给率的实现代价更为高昂。在低效率流通体制下达到同样的粮食安全水平,意味着更多的粮食产量及粮食储备做支撑,资源环境面临的压力也更大(武舜臣等,2016;王帅等,2019)。

结合以上分析可知,随着居民收入水平的提高和饮食结构的调整,传统粮食安全观下的数量型农业不仅不能满足人民日益增加的消费需求,还让需求量较少的农产品的生产占用大量水土资源,致使“生产端的无效农产品过剩、消费端的需求产品供应不足”并存,农民利益、消费者利益和整个社会利益遭受损害。因此,传统粮食安全观已经远远滞后于当前的国情粮情,粮食安全观亟待重构。

(二) 中国粮食安全观转变的理论探讨

学界对转变粮食安全观的讨论涉及多个层面,

且在不同层面有过反复和争议,较难从整体给出一个清晰的路径。这里借鉴王钢等(2019)在粮食安全战略演变路径中用到的分析方法,剥离粮食安全观演变中的关键要素,并组合考察不同阶段粮食安全观的基本特征。基于该理念,结合赵丽佳(2012)对粮食安全观内涵的分解,可将“粮食安全观”拆分为“粮食”“安全”和“观”三个部分。其中,转变粮食安全观,主要是在“粮食”及“安全”两个层面上的转变。

1. 粮食安全与“粮食”口径调整。粮食安全的中文名词由国内学者对联合国粮农组织提出的“Food Security”翻译而来。其中,“Food”的本意是“满足当地居民基本生存需要的食物”。中国学者在理解消化国际通用“食物安全”概念*的基础上,针对性地将其调整为“粮食安全”(赵丽佳,2012)。而且,对“粮食安全”中“粮食”的范围界定上,在不同时期有所不同。计划经济时期的粮食安全观中,除个别时期外,粮食多被局限于水稻、小麦等少数几种作物,不仅忽视了林、牧、渔副产品对粮食的替代作用,更舍弃了其他粮食品种的发展(熊丽英等,1999)。改革开放之后,农业生产一度重现过“以粮为纲、全面发展”的良好局面。然而,在1995年布朗提出“21世纪谁来养活中国人”的问题后,片面追求水稻、小麦产量的情况再次出现,也为后续的系列问题埋下伏笔(谢扬,2001;王汉中,2006)。

从“粮食安全”中“粮食”口径的内容调整看,有两个主要方向。一是“大粮食观”^①。随着居民生活水平的提高,人们的膳食结构发生了根本性变化,有必要将植物性食物的粮食概念转换成包含植物性食物和动物性食物的新概念(曹宝明等,2021)。相应的,自20世纪90年代开始,化“粮食安全观”为“食物安全观”的呼吁就从未停止(黄季焜,2004;李国祥,2020;曹宝明等,2021)。二是“小粮食观”。随着中国耕地、淡水和劳动力资源的日趋紧张,大口径粮食的全面增产不可持续。对此,政府采取了有保有放、有取有舍的粮食安全战略

* 为避免使用上的混淆,在提及国际层面时统一用食物安全

① 根据孙启佑(1982)的研究,“大粮食”“小粮食”的概念并不科学,本文用这两个概念,主要用于表达“粮食”口径的大小

(王钢等 2019)。在“粮食”口径上,则表现为将原本包含“谷、豆、薯”的粮食口径缩小至口粮(传统口粮为大米和小麦)范围(姜长云等 2014)。

2. “安全”的界定与内涵的改变。与粮食安全中的“粮食”概念类似,学术界对粮食安全中“安全”内涵的认知也不尽相同(陈绍充等 2009)。而且,在不同时期学术界对“安全”概念的认知也有所不同。

计划经济时期粮食安全观中的“安全”有以下共识性特征,一是追求数量,对质量、成本与效益、生态环境等方面关注不够(王钢等 2019);二是强调自给自足,依靠国内生产保障粮食数量,表现为高粮食自给率目标(辛翔飞等 2020);三是强调政府掌控,存在着粮源掌握在政府手中才是安全的认知(高帆 2005)。基于以上分析,对传统粮食安全观中的“安全”状态可作如下界定:依靠国内水土资源条件,生产足够且被政府掌控的粮食数量,即可看作“安全”。

随着主客观形势的变化,传统粮食安全观中“安全”的概念受到冲击,内涵更加丰富的“安全”概念逐渐形成。总体而言,粮食安全中的“安全”有两个调整方向,一是量的调整,二是质的突破。其中,量的调整主要体现在粮食自给率水平与粮食安全关系的认定上,而质的突破主要在于“安全”内涵的延伸。

粮食自给率长期被看作判断粮食安全情势的重要指标(杨明智等 2019)。然而,随着消费结构的变化,高度的乃至完全自给的粮食自给率,并不意味着居民所需食物的可得性得到保障,更可能因为水土资源环境的限制造成更高层面的食物不安全(辛翔飞等 2019)。对此,学界尝试调整与粮食安全评判相对应的粮食自给率设定水平,主要表现为小口径粮食完全自给基础上大口径粮食自给率的逐渐放宽。而且,决策层也逐渐认可了这一变化,1996年《中国的粮食问题》首次明确提出了“在正常情况下,粮食自给率不低于95%,净进口量不超过国内消费量的5%”的目标。2011年农业农村部制定发布的《全国种植业发展第十二个五年规

划(2011—2015年)》也提出,“确保自给率95%以上”,“水稻、小麦、玉米三大粮食作物自给率达到100%”的要求。然而,随近年大豆进口的逐年增加,国内包含大豆的粮食自给率呈逐年降低趋势,2020年粮食自给率仅为82.43%。但在谷物自给率长期保持95%以上的情形下,粮食安全形势持续向好的判断仍是当前的主判断^①。

在质的突破中主要有三个方面,一是生活水平提升引发了消费者对食物质量的诉求,也让“质量安全”“营养安全”被成为“安全”的重要指标(谢扬 2001;黄季焜,2004;王汉中,2006;李国祥,2020)。二是可持续性概念的引入,过高的经济成本与环境成本无法实现长期可持续的安全保障,可否持续也被看作判断是否“安全”的重要标准(谢扬 2001;曹峻,2008;韩俊,2013;程国强,2017)。三是国际视角的引入和对利用国际市场态度的转变,适当利用国际市场不再被可看作粮食不安全的标志(孔祥智 2001),也引发了学者对粮食自给率方面的探讨(辛翔飞等 2020)。

(三) 粮食安全观转变的现实意义

不同的粮食安全观对应着差异化的粮食安全战略,进而影响着政府的政策选择和国内食物安全的保障形势。历史传承与建国初期的国际形势是传统粮食安全观的形成背景,传统粮食安全观在计划经济时期也一度发挥过积极作用(邹华斌,2010)。然而,没有永远适用的策略。随着国情国情的变化,传统粮食安全观导致的系列问题被逐渐放大,对我国未来发展造成巨大压力,倒逼粮食安全观调整转变(魏玉君等 2019)。因此,转变后的粮食安全观在更好的指导保障粮食安全方面具有积极意义。

1. “粮食”口径扩大的积极意义。扩大的“粮食”口径不仅有助于更好匹配当前人们的饮食结构,且对政府粮食安全的评价和农业结构调整也有着重要意义(曹荣湘,2005;詹琳等,2018)。在以谷、豆、薯为内涵的粮食安全观下,政府过度关注粮食生产,多会因粮食生产的小幅波动而增加对我国粮食安全的担心(余静,2005)。显然,随粮食在居

^① 中华人民共和国国务院办公厅新闻办公室. 中国的粮食安全白皮书. 中华人民共和国中央人民政府网, 2019-10-14, http://www.gov.cn/zhengce/2019-10/14/content_5439410.htm

民消费中比重的下降,粮食自给率与粮食安全保障水平的关系不再紧密(辛翔飞等,2020)。此时,政府可对粮食产量和价格波动给予更大的容忍空间,这将有助于粮食市场中市场机制的形成。

此外,随“粮食”口径的扩大,因农业结构调整引起的粮食产量下降现象将不再让地方政府如临大敌(曹荣湘,2005)。相反,调增的经济作物会替代粮食作物,成为居民多样化食物需求的重要保障,更好的保障了粮食安全(侯东民,2003)。基于此,政府可给予种植结构调整更多宽容度,以最大化利用农业的相对比较优势,降低粮食安全保障成本,推动粮食安全保障的可持续性。

2. “安全”内涵延伸的积极意义。粮食安全保障和食物消费升级是社会经济发展的必然规律

(李国祥,2020)。此时,居民不仅要求吃得饱,更要求吃得好。消费结构升级,不仅要求质量更高的粮食产品,更需要高质量的肉蛋奶水产品 and 蔬菜水果。根据能量转换规律,在技术水平没有重大突破的前提下,提升的消费结构意味着更多的原粮产出,无形中将加重我国土地资源和水资源压力。因此,在水土资源有限情况下,以国内资源实现有质有量的粮食安全,更低的经济效率和更高的生态成本难以避免(蒋敏等,2019)。此时,在“安全”中加入“可持续”的内涵虽有必要,却等同于加大了以本国资源保障粮食安全的难度(陈湘涛等,2011;吴宇哲等,2020)。此时,资源全球配置视角的引入可以缓解如上压力。结合以上分析可知,“安全”内涵的延伸是一个逻辑自洽的有机整体(见图1)。

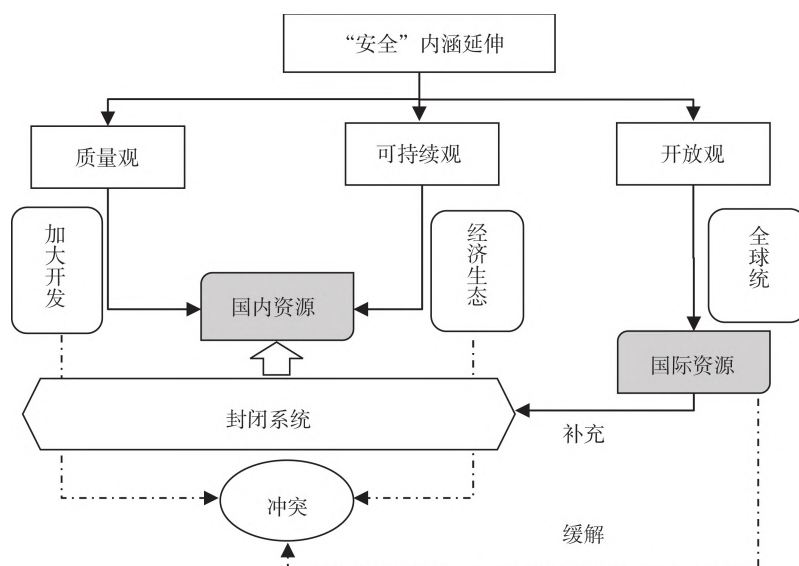


图1 自洽的“安全”内涵延伸逻辑框架

由图1可知,一旦做到了“安全”内涵的体系化延伸,等同于搭建起“有数量、高质量、可持续”的可行性粮食安全观框架,将对提升我国粮食安全保障发挥重要作用。

3. 调整粮食自给率的积极意义。食物消费的多样化降低了主食的消费比重。此时,继续以高粮食自给率作为粮食安全的衡量指标既不科学也没必要(辛翔飞等,2019)。而且,鉴于保持高粮食自给率导致的系列问题,调整粮食自给率的必要性就更加突出。

以高粮食自给率作为粮食安全状况的衡量指

标存在如下问题:第一,为实现高粮食自给率目标,政府干预下的国内水土资源配置越发扭曲,资源利用效率偏低(Fan,2017);第二,低效率的粮食流通体制,让高粮食自给率下的粮食损耗和成本压力倍增,加重粮食安全保障负担(郑兆山,2003;周应恒等,2016);第三,消费结构多样化情况下,以高粮食自给率作为衡量指标会导致决策层对粮食安全现状的误判。毛学峰等(2019)在研究中发现,2004—2016年我国粮食生产实现“十二连增”,保证了高自给率的粮食安全目标。然而,按肉料比3.5:1粗略计算,2016年我国等价进口的饲料粮

就达 1368 万吨。此时,口粮的高自给率掩盖了决策层对粮食安全整体现状的把控。

因此,设置一个合理的粮食安全自给率水平,

同时弱化粮食自给率与粮食安全的关联性,可在一定程度上针对性的解决以上问题,提高粮食安全保障质量。

三、粮食安全观的选择性转变及内在逻辑

紧张的国际关系、短缺的粮食供给造就了传统的粮食安全观,基于此,传统粮食安全观表现出政府统筹、自产自足、“以粮为纲”等基本特征(赵丽佳,2012)。考虑到中国人多地少水更少的现实状况,随人口的增加、消费结构的升级,继续完全依靠本国资源实现粮食高度自给不具可持续性(毛学峰等,2019),也不再符合粮食安全的现实需求。

然而,同样是为了更好指导粮食安全保障,粮食安全观转变的理论方向和改革实践却存在偏差。同一目标缘何导致异质性转换?本节尝试在阐述粮食安全观转变的理论探讨和改革实践基础上,探索如上偏差形成的内在机制。

(一) 中国粮食安全观转变的改革实践

变化的国情粮情让既有的传统粮食安全观不再适用。对此,学术界以资源配置效率提升为目标,提出了粮食安全观的诸多完善路径。然而,鉴于粮食安全保障的极端重要性,以及立足政府供给的粮食安全保障体系,决策层粮食安全观的调整,不但要重视安全与效率,而且要突出可行性。因此,学术界在粮食安全观转变方面丰富且日臻完善的论断中,仅有部分被选择性采纳。

改革开放以后,国内外形势发生着重重大变化。始于农村的诸多改革改变了以往的粮食供求局面,并在 1984 年出现了建国以来的第一次粮食供给过剩,传统粮食安全观在决定政策选择和落实粮食安全保障方面表现出明显不适应,转变粮食安全观的呼吁不断出现(牛若峰,1993)。

经历了改革开放近 20 年的发展变化,结合学术界对粮食安全观的诸多呼吁,外加加入世贸组织这一重大历史事件,20 世纪 90 年代末,我国的新粮食安全观基本成型。就当时看,“从基本国情出发,中国农业尤其是粮食发展战略要立足于国内基本自给,以适时适度利用国际市场为辅助调节”是已确定的中国农业发展战略指导思想(蒋永宁等,1998)。相对应,政府以“立足国内、基本自给、适度进口、促进交换”作为 21 世纪中国的粮食战略与

策略(胡鞍钢,1997)。以文件形式正式提出的粮食安全观出现于 2019 年 10 月 14 日国务院新闻办公室发表的《中国的粮食安全》白皮书中,书中提出,“党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事,提出了‘确保谷物基本自给、口粮绝对安全’的新粮食安全观”。而且,与新粮食安全观相一致,确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略。比对两个时期的粮食安全观可以发现,相比于 20 世纪 90 年代末,最新的粮食安全观增加了两个方面的内涵:一是从强调“粮食安全”向强调“口粮安全”理念的转变,缩小了食物安全的保护重点;二是突出了“生产能力”,表现在将“确保产能”和“科技支撑”两大战略涵盖在内。

相比于传统粮食安全观,政府给出的新粮食安全观综合了理论界呼吁及现实可操作性,内涵方面有了一定提升。然而,与理论界给出的粮食安全观转变目标相比,这一粮食安全观仍有较大差距。因此,在新粮食安全观基础上,仍需继续调整完善,以“新新粮食安全观”指导中国粮食安全战略的选择和相关政策的制定。

(二) 理论探讨与改革实践的差异分析

伴随着国内外形势的诸多变化,粮食安全保障方面的新理念也被不断补充完善。与谢扬(2001)的判断一致,现在的中国粮食安全观越发与国际食物安全观接轨。然而,限于我国立于供给视角的粮食安全保障体系,过于丰富的粮食安全观反而会降低政府在粮食安全保障方面的执行效率,影响粮食安全保障的可行性。正因为此,在粮食安全观在改革实践方面与理论研究存在较大偏差。结合前面的分析,传统粮食安全观基础上的改进大致可分为四类组合(见图 2)。我国粮食安全观的调整,表现为以“粮食”口径的扩大和缩小,及“安全”内涵的延伸或粮食自给率程度的调整为维度,两两组合的结果。

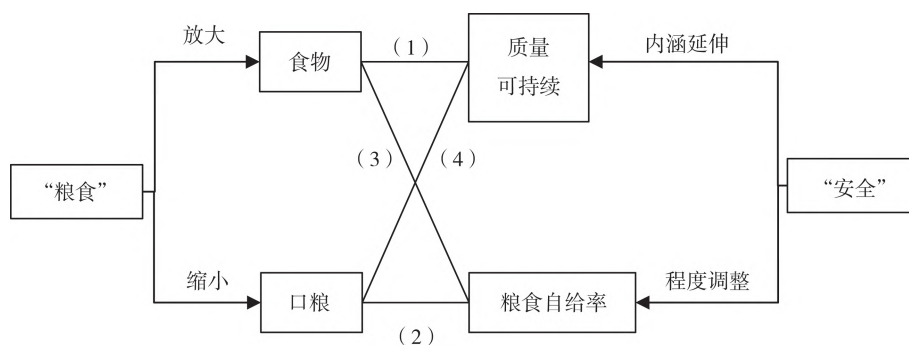


图2 中国粮食安全观的转变路径

比对粮食安全观的理论研究和改革实践可以发现,学术界倾向于“大粮食安全观”及该理念下的“安全”概念调整,即图2中的路径(1)和(3),其中路径(1)意味着“大粮食安全观”下“安全”口径的扩大,路径(3)意味着“大粮食安全观”下较低的粮食自给率;政府层面形成的粮食安全观侧重于“小粮食安全观”,以及该理念下的“安全”概念调整,表现为图2中的路径(2)和(4),其中路径(2)意味着高口粮自给率的保障,路径(4)意味着“粮食”口径的缩小可以适当实现“安全”概念的扩大。而且,在“粮食”口径调整差异化基础上,“安全”认知的同种变化有不同的背后逻辑。

由图2分析可知,粮食安全观诸多有益的理论研究未能被采纳是不争的事实。在理论层面,粮食安全观的讨论已与国际粮食安全观接轨并逐渐并轨,实现了与国际通用1996年“粮食安全”概念的直接对接(谢扬,2001;武拉平,2019)。然而,在现实层面,官方给出的新粮食安全观内涵更符合1983年的“粮食安全”概念,评判粮食安全程度的诸多标准更是如此(孔祥智,2001)。因此,当前确立的新粮食安全观与理论探讨在高度上仍有较大差距,亟待调整完善。正因为此,即便2019年《中国的粮食安全》白皮书定义了新粮食安全观,学术界仍未停止在粮食安全观转变方面的讨论与尝试(李国祥,2020;曹宝明等,2021)。

(三) 粮食安全观差异化转变的内在逻辑

在日本,粮食政策的基本课题和作用于实现它的基本政策手段之间的关系表现为“基本课题侧重消费方,实现的基本政策手段侧重于生产方”(岸根卓郎,1999)。中国的粮食安全观与日本的

粮食政策逻辑有一定相似之处,理论界基本课题的探讨侧重消费方,政府的基本政策手段则侧重生产方。由此产生了学界和政府粮食安全观转变方面的根本性差异。

1. 转变粮食安全观的学界逻辑。国情粮情的改变降低了传统粮食安全观的有效性,也提升了粮食安全观转变的必要性(程国强,2017)。针对传统粮食安全观与新粮情矛盾导致的诸多问题,学术界多从粮食安全的基本概念出发,提出应对措施,并将之看作粮食安全观的新内涵。

与粮食安全的概念类似,学术界对粮食安全观转变的分析立足需求视角,关注不同人群的营养状态(唐丽霞等,2020;曹宝明等,2021)。此外,学术界对粮食安全观转变的发展逻辑也与粮食安全概念的调整相类似,为应对不同时期粮食安全问题的异质性表现,呈现出从笼统单薄到逐渐丰富的一个不断变化的有迹可循的过程(陈晨,2015)。正因为此,在粮食安全观转变方面,学术界可以提出更趋丰富的概念,只要有助于解决当前粮食安全问题的观念措施,都可以引入粮食安全观的内涵当中。

2. 转变粮食安全观的政府逻辑。决策层对粮食安全观的讨论,不仅要考虑现实粮情,更要考虑现有粮食安全保障体系的可行性。在中国,行政化运作是粮食安全保障的主渠道,政府供给是决定粮食安全保障的关键(高帆,2005;李国祥,2020;袁慧,2021)。正因为立足于供给视角,面对同样的粮情变化,政府不得不考虑更多限制因素,也因此影响了粮食安全观的改革实践。

在政府调控、供给为主的粮食安全保障机制下,“大粮食安全观”必然意味着政府需要掌握居

民所需食物的全部信息,进而提供全部食品的保障。显然,这对政府而言是个难以完成的任务,原因有两个方面,一是居民消费需求的信息难以准确获得,这可从计划经济的失败中得到支持;二是即便能得到居民的消费信息,财政能力和水土资源条件也不足以支撑政府的大口径食物供给。因此,政府会选择更容易掌控的粮食安全观转变方向,这里表现为缩小粮食口径。

3. 小结。粮食安全观的调整需求源于粮食供给侧和粮食需求侧两方面的矛盾。其中,供给侧矛

盾来自政府粮食安全保障过程的成本压力,包括财政成本、生态成本、资源成本等(程国强,2017)。需求侧矛盾来自居民生活水平提升后对食物质量、结构的诉求(李国祥,2020)。在中国,粮食安全观的概念立足供给,这同时意味着供给侧矛盾才是决定粮食安全观转变的关键。正因为此,学术界主导的、从需求侧出发的诸多呼吁难被采纳,进而造就了粮食安全观在理论研究和官方界定方面的偏差,具体对比如表1所示。

表1 差异化粮食安全观发展方向与内在逻辑比较

类别	目标	视角	约束条件	发展方向
政府的粮食安全观	保障粮食安全	供给	可执行性	口粮安全观、保障自给率
学界的粮食安全观	保障粮食安全	需求	可获性	食物安全观、生态可持续
国际食品安全概念	保障粮食安全	需求	可获性	食物安全观、生态可持续

注:为更好的突出差异,本表加入了国际食品安全概念的发展及内在逻辑情况,由对比可以再一步确认粮食安全观理论层面的讨论已与国际粮食安全观接轨并逐渐并轨的趋势,也凸显出政府粮食安全观在约束条件下的另类道路。

四、新粮食安全观的局限与突破

无论是理论分析抑或改革实践,相比于传统粮食安全观,转变后的粮食安全观更符合新阶段的国情粮情。然而,由于新粮食安全观仅选择性采纳了相关研究成果中的部分内容,也限制了理论界所期待的粮食安全观转变后积极效应的发挥(王向辉,2015)。以上问题的根源,在于粮食安全保障体系方面的缺陷。

(一) 作用局限:反思新粮食安全观效能

限于中国的粮食安全保障体系,政府最终确立的粮食安全观与学界期待还有较大差距。鉴于学界给出的新粮食安全观内涵更趋完善,这也意味着当前的新粮食安全观可能存在若干局限,具体表现如下。

一是小粮食安全观让粮食安全保障的核心部分成为可能,却不利于政府对粮食安全现状的把握。“小粮食安全观”降低了高粮食自给率的政府财政支出,也减轻了资源环境的压力,一定程度提升了资源配置效率。然而,与日韩类似,完全甚至超额的谷物自给率并不意味着粮食安全不存在问题。在确保口粮高度自给的前提下,决策层和理论界对食物层面中国粮食安全状况的讨论和分析可

能会被弱化。

二是虽然将粮食生产能力增添至粮食安全观内涵中,但限于“能力”测度上的困难,其在政策实践领域的体现较少。粮食生产能力是在一定时期、特定地区和一定的社会经济与技术条件下,通过投入粮食生产要素所形成的粮食产出能力(王琛等,2014)。但在粮食生产能力的衡量上,始终未能获得合理的评价指标。从决策层粮食安全的评价标准看,粮食产量和粮食自给率,以及短期内的粮食价格波动的权重更为重要。即便在学术界构建的具有代表性的粮食安全评价体系中,也缺乏足够的粮食生产能力评价指标(唐丽霞等,2020)。考虑多数情况下粮食产量增加与生态环境透支的高度相关性,多数学者选择的、以粮食产量作为粮食生产能力替代指标的做法显然并不合适(卢新海等,2020)。

三是决策层和理论界在国际市场利用方面的思路尚未明晰,泛政治化的国际参与态度降低了我国对国际资源的利用效率。新粮食安全观缩小了以高粮食自给率为目标的粮食品种,这自然暗含着其他粮食品种进口的放开。然而,截至目前,国内

学者在粮食进口问题上仍存在泛政治化倾向,常将国际粮商或个别粮食出口国作为假想敌。这种忽略经济逻辑只重政治意识的做法不利于我国对国际资源的统筹利用。

(二) 突破现实: 重塑粮食安全保障体系

结合上文分析,“大粮食安全观”固然更有意义,但在既有的国内粮食安全保障体系下,“大粮食安全观”的采纳并不现实。按照以往的粮食安全保障路径,政府主导、供给保障是核心。此时,“大粮食安全观”的引入势必加大政府的调控难度,增加政府粮食安全的保障成本。考虑到新粮食安全观已是政府财政难堪重负下的无奈选择,引入大粮食安全观后的政府财政压力更难想象。因此,实现当前粮食安全观内涵上的突破,关键在于打破限制粮食安全观转变的政府逻辑。探索与大粮食安全观配套的粮食安全保障体系,是实现粮食安全观进一步突破的关键。

围绕大粮食安全观的构建,大致有两类路径,一是转换粮食安全保障视角,变供给视角为需求视角;二是调整完善以政府供给为基础的粮食安全保障机制,构建类似日韩的战略与常规相配合的粮食安全保障机制。考虑到粮食安全保障的极其重要性,以及中国市场机制的相对弱势,前一路径短期内难以实现。相对而言,第二条路径更为可行。

在粮食安全保障机制改革方面,双重粮食安全保障体系具有重要的指导价值(侯东民,2003)。粮食安全保障与农业常规发展战略分家,是世界上具有资源约束农业特点的国家与地区社会经济发展的必然趋势,也是我国的必然道路。具体来说,该机制的目标是更好的定位政府和市场在粮食安全保障中的分工关系,将政府职责定位于粮食储备和居民购买力上的口粮安全保障,而将其他食物市场放开,由此形成多元化市场主体,让市场机制发

挥作用(曹荣湘,2005)。

口粮安全是粮食安全的核心部分,其安全保障应归属政府保留项目。而且,因非口粮市场的放开节约的更多财力物力精力也可投入到口粮安全保障当中,强化口粮部分的政府管制强度。此外,为进一步提升必保品种的保障力度,可以变粮食自给率目标为粮食自给量目标(辛翔飞等,2020),通过基本口粮需求量的核算设定粮食自给总量水平,然后借鉴类似1994年“保量放价”^{*}改革中提到的系列措施来推动政策落地。非必保品种和设定量之外的口粮可交由市场完成。通过“以高度计划性控制战略部分,以高度市场性放开常规部分”的措施,提升粮食安全保障效率,维护粮食生产能力,实现粮食安全保障的可持续。

按照该思路,粮食安全观的完善可有更大调整空间,现实中粮食安全观由粮食到口粮的调整,以及长期以来理论界期待的由粮食到食物的调整可以同步实现。政府在加大对主要粮食品种直接控制的同时,提高对食物范围口径的管理和规制,实现类似日韩的双重粮食安全保障体制。当然,日韩的双重粮食安全保障体制也暴露出一定问题(武舜臣,2018)。汲取日韩粮食安全保障中的失败教训,学习其粮食安全保障中的成功经验,进而构建一套适合中国的更趋完善的双重粮食安全保障体系有其必要性,也有其可行性。

在如上粮食安全保障体制建成后,吴志华等(2003)提出的,以“大粮食小口粮”为特征的新粮食安全观,以及朱满德等(2018)提出的新型大国粮食安全战略全局观就有了构建基础。进一步,以“口粮特殊与一国生产”,“非口粮非特殊与二路竞给”为战略,计划保口粮、市场保非口粮,以粮食安全经济性确保“以合理成本保障粮食安全思想”的实现。

五、结论与启示

国情粮情的改变让传统粮食安全观指导下的中国粮食安全保障面临挑战。为更好地保障我国粮食安全,传统的粮食安全观亟待重塑。基于此判断,自20世纪90年代起,学术界就从未停止过在

粮食安全观转变方面的努力,也取得了丰富成果。然而,理论研究的诸多探索未能完全反映在最终确立的新粮食安全观中,这一定程度影响了新粮食安全观在指导当前粮食安全保障方面的有效性。基

* 即保留定购数量,收购价格随行就市

于该背景,本研究在总结粮食安全观理论成果的基础上,探究新粮食安全观选择性转变的内在逻辑,并就这一逻辑的突破寻找路径。研究发现,立足供给,尤其是立足政府供给的粮食安全保障体制是阻碍新粮食安全观与粮食安全观理论期待有效衔接的关键。通过调整完善现有的粮食安全保障体制,可一定程度降低“大粮食”及“安全”内涵延伸后政府在保障粮食安全方面的成本,提高政府粮食安全保障的可行性。因此,如何借鉴日韩经验,构建更加完善的双重粮食安全保障机制是关键。

观念和体制之间有着相辅相成、互相制约的关

系。粮食安全观作为决定粮食安全战略调整的基础与关键,也要受到粮食安全保障体制的限制。尤其在粮食安全极其重要的情形下,体制机制对观念的束缚就变得更为突出。因此,改革从来都是一个系统的过程,分块改革导致的上下游不适应问题,可能会导致改革者的误判,让未来有潜力的好的改革反被看作失败的教训。因此,在分块化渐进式改革过程中,要有大局观和整体思想,以更有效的体制机制为标杆,增加对暴露问题的容忍度,加深对问题原因的理解和认知,最终推动国民经济体制的整体向好发展。

参考文献

1. Fan S., Cho E. Y., Rue C. Food Security and Nutrition in an Urbanizing World: A Synthesis of the 2017 Global Food Policy Report. *China Agricultural Economic Review* 2017 9(2): 162~168
2. 岸根卓郎,著.何鉴,译.粮食经济:未来21世纪的政策.南京大学出版社,1999
3. 蔡玉峰.实现传统粮食观念向现代粮食观念的转变. *求实* 2001(9): 20~23
4. 曹峻.试析中国特色粮食安全观. *毛泽东邓小平理论研究* 2008(9): 50~55
5. 曹宝明,刘婷,虞松波.中国粮食流通体制改革:目标、路径与重启. *农业经济问题* 2018(12): 33~38
6. 曹宝明,唐丽霞,胡冰川,赵霞.全球粮食危机与中国粮食安全. *国际经济评论* 2021(2): 9~21
7. 曹荣湘.粮食安全观的转换与市场制度的构建. *学习与探索* 2005(3): 19~24
8. 钞贺森,田旭,于晓华.肉类消费结构、饲料安全和粮食安全——农业“供给侧改革”的一个参照系. *农业现代化研究* 2017, 38(5): 737~745
9. 陈晨.粮食安全概念的演变及重要意义. *学理论* 2015(30): 14~15
10. 陈绍充,王卿.中国粮食安全观分析. *经济体制改革* 2009(1): 27~30
11. 陈湘涛,占金刚.粮食安全与生态安全的悖谬及对策. *贵阳市委党校学报* 2011(6): 46~49
12. 成升魁,李云云,刘晓洁,王灵恩,吴良,鲁春霞,谢高地,刘爱民.关于新时代我国粮食安全观的思考. *自然资源学报* 2018, 33(6): 911~926
13. 程国强.中国需要新粮食安全观. *乡村科技* 2017(6): 10~11
14. 崔宁波,董晋.新时代粮食安全观:挑战、内涵与政策导向. *求是学刊* 2020, 47(6): 56~65
15. 崔宁波,王欣媛.新时代粮食安全:挑战、内涵及对策建议. *农业经济与管理* 2020(3): 5~15
16. 封志明,史登峰.近20年来中国食物消费变化与膳食营养状况评价. *资源科学* 2006(1): 2~8
17. 高帆.中国粮食安全研究的新进展:一个文献综述. *江海学刊* 2005(5): 82~88
18. 韩俊.中国人的饭碗必须牢牢端在自己手中. *求是* 2013(8): 21~22
19. 洪涛.粮食安全观也需与时俱进. *中国农村科技* 2017(10): 12
20. 侯东民.试析资源制约下粮食自给与农业结构调整间的尖锐矛盾与粮食安全战略改革. *理论前沿* 2003(14): 18~20
21. 胡鞍钢.立足国内、基本自给、适度进口、促进交换——中国21世纪粮食战略的基本选择. *经济研究参考* 1997(67): 24~27
22. 胡岳岷,刘元胜.中国粮食安全:价值维度与战略选择. *经济学家* 2013(5): 50~56
23. 黄季焜.对近期与中长期中国粮食安全的再认识. *农业经济问题* 2021(1): 19~26
24. 黄季焜.中国的食物安全问题. *中国农村经济* 2004(10): 4~10
25. 黄世明.论陈云粮食安全战略思想. *毛泽东思想研究* 2006(4): 66~69
26. 姜长云,李登戈,董欢.关于我国粮食安全与粮食政策问题的思考——基于谷物自给率与日、韩相关经验的借鉴. *宏观经济研究* 2014(3): 3~10
27. 蒋敏,李秀彬,辛良杰,谈明洪.南方水稻复种指数变化对国家粮食产能的影响及其政策启示. *地理学报* 2019, 74(1): 32~43
28. 蒋永宁,翟永红.粮食安全战略与制度创新. *农业经济* 1998(9): 3~5

29. 孔祥智. 树立全新的粮食安全观. 中国粮食经济, 2001(9): 13~17
30. 李国祥. 粮食安全和食物保障要有新理念新举措. 中国党政干部论坛, 2020(3): 82~84
31. 李晓俐. 确立新的粮食安全观. 黑龙江粮食, 2015(4): 25~27
32. 卢锋. 粮食禁运风险与粮食贸易政策调整. 中国社会科学, 1998(2): 32~47
33. 卢锋. 农业开放是“满盘皆输”吗——加入WTO与中国农业发展关系探讨. 开放导报, 2001(5): 9~12
34. 卢新海, 柯楠, 匡兵. 中国粮食生产能力的区域差异和影响因素. 中国土地科学, 2020, 34(8): 53~62
35. 马晓河. 新时期需要新的粮食安全观. 宏观经济管理, 2003(12): 26~28
36. 毛学峰, 孔祥智. 重塑中国粮食安全观. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 142~150
37. 牛若峰. 论向市场经济过渡与农业发展政策方向. 农业经济问题, 1993(8): 21~26
38. 任锦芳. 浙江省粮食发展战略目标选择及对策研究. 科技通报, 1989(5): 1~4
39. 唐丽霞, 赵文杰, 李小云. 全球粮食安全评价体系的深层逻辑分析. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(5): 151~159
40. 汪慧玲, 卢锦培. 环境约束下粮食安全与经济可持续发展的实证研究. 资源科学, 2014, 36(10): 2149~2156
41. 王琛, 吴敬学, 钟鑫. 中国农业技术类型对粮食综合生产能力影响的实证分析. 农业现代化研究, 2014, 35(5): 513~518
42. 王钢, 钱龙. 新中国成立70年来的粮食安全战略: 演变路径和内在逻辑. 中国农村经济, 2019(9): 15~29
43. 王汉中. 以“食物安全”观取代“粮食安全”观. 瞭望新闻周刊, 2006(50): 64
44. 王帅, 赵秀梅. 中国粮食流通与粮食安全: 关键节点的风险识别. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2019, 19(2): 124~132
45. 魏玉君, 叶中华. 粮食政策研究: 问题与对策. 宏观经济管理, 2019(6): 67~71
46. 吴宇哲, 钱恬楠, 郭珍. 休养生息制度背景下耕地保护生态补偿机制研究. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2020, 53(3): 27~31
47. 吴志华, 胡学君. 中国粮食安全研究述评. 江海学刊, 2003(3): 69~73
48. 武拉平. 新时代粮食安全观的新特点与新思维. 人民论坛, 2019(32): 30~31
49. 武舜臣, 高盈盈, 胡舟. 现阶段我国粮食价格倒挂的判断与应对策略. 西部论坛, 2016, 26(6): 37~43
50. 武舜臣. 粮食安全保障与稻麦“三量齐增”应对: 中国玉米和日本稻米改革的经验启示. 经济学家, 2018(4): 96~103
51. 谢莲碧, 黄雯. 建国以来粮食安全思想内涵的演变: 从封闭到开放. 社会科学研究, 2012(5): 142~147
52. 谢扬. 新的粮食安全观. 经济与管理研究, 2001(4): 8~11
53. 辛良杰, 王佳月, 王立新. 基于居民膳食结构演变的中国粮食需求量研究. 资源科学, 2015, 37(7): 1347~1356
54. 辛良杰. 中国居民膳食结构升级、国际贸易与粮食安全. 自然资源学报, 2021, 36(6): 1469~1480
55. 辛翔飞, 刘锐, 王济民. 破除自给率越高粮食越安全的迷误. 农业经济问题, 2020(10): 19~31
56. 辛翔飞, 王济民. 我国粮食自给率目标设定: 研究综述与政策启示. 自然资源学报, 2019, 34(11): 2257~2269
57. 熊丽英, 史月兰, 龚道新. 中国粮食安全的系统思考. 学术论坛, 1999(6): 80~83
58. 徐振宇, 李朝鲜, 李陈华. 中国粮食价格形成机制逆市场化的逻辑: 观念的局限与体制的制约. 北京工商大学学报(社会科学版), 2016, 31(4): 24~32
59. 杨明智, 裴源生, 李旭东. 中国粮食自给率研究——粮食、谷物和口粮自给率分析. 自然资源学报, 2019, 34(4): 881~889
60. 杨鑫, 穆月英. 不同地区城镇居民收入对食品消费水足迹的影响——基于QUAIDS模型. 资源科学, 2018, 40(5): 1026~1039
61. 余静. 亟待更新的粮食安全观. 中国粮食经济, 2005(5): 13~17
62. 袁慧. 我国粮食政策的演变历程、内在逻辑及优化建议——基于粮食增产与粮农增收双重目标的视角. 江苏大学学报(社会科学版), 2021, 23(2): 104~111
63. 詹琳, 元利兴, 李娣, 蒋和平. 粮食安全新战略下合理调整我国粮食统计口径研究. 中州学刊, 2018(12): 41~46
64. 赵德余. 主流观念与政策变迁的政治经济学——来自1998年中国“粮改”的经验. 社会科学战线, 2006(5): 57~64
65. 赵丽佳. 当前经济社会形势下应树立新的粮食安全观. 农业经济, 2012(4): 3~6
66. 郑兆山. 实现中国粮食安全目标存在的问题及对策. 粮食科技与经济, 2003(6): 12~13
67. 周应恒, 胡凌啸. 农业投入的财政核算: 2010—2015年. 改革, 2016(8): 87~97
68. 朱满德, 张振, 程国强. 建构新型国家粮食安全观: 全局观、可持续观与全球视野. 贵州大学学报(社会科学版), 2018, 36(6): 27~33
69. 邹华斌. 毛泽东与“以粮为纲”方针的提出及其作用. 党史研究与教学, 2010(6): 46~52

Food Security Concept in Transition: Theoretical Expectation and Construction of New Food Security Concept

WU Shunchen ZHAO Ce HU Lingxiao

Abstract: The change of national and food situations puts forward higher requirements for food security, promoting the transformation of traditional food security concept. However, with the goal of building a food security concept more in line with China's national conditions, the new food security concept finally established selectively adopts part of the achievements of the theoretical circle, and there is still a big gap between the connotation and the function of the theoretical expectation. This paper compares the theoretical explorations and realistic deviations of food security concept transformation, and explores the internal logic of selective food security concept transformation, and then provides ideas for constructing a more efficient and feasible food security concept. It is found that the supply-based food security system limits the decision makers' adoption of the adjustment plan of more reasonable food security concept. Without changing the supply-oriented food security guarantee framework, the construction of a dual food security guarantee system can effectively alleviate many restrictions that hinder the improvement of the concept of food security. The transformed food security concept can play a greater role in the guidance of food security guarantee.

Keywords: Food security concept; Theoretical expectation; Selective transformation; Differences in logical; Path breakthrough

责任编辑: 赵倩