

中国粮食安全战略及其转型

全世文

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

【摘要】国家视角的粮食安全逻辑是“政治优先于经济”,前者决定了国家对粮食安全的战略定位,后者决定了国家保障粮食安全的政策思路。中国粮食安全问题的特殊性表现为国家的主体性作用得到了大幅强化。中国将粮食安全定位为重大战略性问题、国家安全的重要基础。为了贯彻这一定位,国家长期以来的政策思路是通过强有力的市场干预来提高重要农产品的自给率。中国粮食安全战略转型的方向是从被动型战略转向主动型战略、从依赖小农经营的战略转向依赖规模化经营的战略。实现这一转型的前提是通过农业生产组织转型使粮食经济形成比较优势,从而提高粮食的国际竞争力。转型期保障粮食安全的政策设计要坚持底线思维的方法论,正确认识粮食安全与大食物安全的关系。

【关键词】粮食安全 战略转型 底线思维 大食物观

【中图分类号】D601;F320 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2022)03-0112-10

中国农业发展面临的基本问题是如何有效地保障中国基数庞大的人口的吃饭问题。新中国成立后,治国安邦的首要任务就是解决人民的吃饭问题。相应地,增加粮食供给、保障粮食安全就构成了中国农业政策的首要目标。近年来,中国粮食安全面临着供需结构性矛盾突出、传统增产手段乏力、支持政策空间收窄、外部不确定性风险加剧等一系列挑战。在多重极端事件爆发导致国际环境趋于复杂多变的背景下,保障粮食安全对中国经济和社会稳定的重大意义进一步凸显。中共中央从国家安全的战略高度出发,就新时代的粮食安全保障工作作出了一系列重要指示和重大部署;国内学术界也有大量研究评估中国当前的粮食安全形势,提出粮食稳产保供的对策建议^[1-2]。

在实用主义视角下,现有相关研究的一个局限性是未能在一般逻辑下审视中国粮食安全问题的特殊性和粮食安全问题演进的规律性。从特殊性来看,中国的粮食安全被定位为重大的战略性问题、国家安全的重要基础。现有文献普遍将这一定位作为研究的出发点或预设前提,却没有深入观察和思考这一定位的合理性依据。从规律性来看,粮食安全问题需要在农业发展中寻求解决方案,而现代国家从传统农业社会向现代工业社会转型的过程中,农业发展具有普遍意义上的演进规律^[3];这意味着不同发展阶段的粮食安全战略也应该存在差异。不少研究从政策时间线上归纳梳理了中国粮食安全战略目标和观念经历的多次调整及其内在的演变路径^[4-5],但鲜有研究从农业问题演进的一般规律中认识中国的粮食安全战略调整,尤其是未来粮食安全战略转型的方向。本文尝试在廓清粮食安全问题的政治逻辑和经济逻辑的基础上理解中国粮食安全战略定位的特殊性,然后在农业问题演进的一般规律中分析中国粮食安全战略转型的进路,从而理解

收稿日期:2022-04-10

基金项目:中国社会科学院创新工程项目“新时代城乡居民食物消费比较研究”(2022NFSB09)

新时代中国粮食安全观形成的内在逻辑,并阐述中国粮食安全战略转型的方法论与政策导向。

一、国家视角的粮食安全逻辑

在社会科学的范畴内讨论粮食安全问题需要首先确定一个合适的分析单元或分析实体。粮食安全问题具有政治与经济的双重属性,因此,这个分析单元也应该是同时具有相对独立的政治权利、经济决策能力和排他利益的政治单元和经济单元。从概念的范畴来看,粮食安全问题存在三个不同层面的分析单元:世界、国家和个体(或家庭)^①。世界层面的粮食安全问题关心全球的粮食供求平衡与欠发达国家或地区人口的贫困和饥饿。国家层面的粮食安全问题关心一国内部的粮食供求平衡和低收入群体的食物保障。个体层面的粮食安全问题关心个体或家庭成员对食物的可获得性和营养健康问题。

现代意义上的粮食安全问题诞生于世界层面。二战后由世界银行和国际货币基金组织创立世界经济秩序的一个结果是全球食品工业的重组,并形成了由美国主导的粮食生产、分配和消费的制度体系^{[6]19}。世界银行、国际货币基金组织等多边机构的指导思想是新自由主义经济理论,即通过市场机制实现经济增长是遏制贫困和实现粮食安全的最优解决方案^{[6]3,6}。但是,现实世界中广泛存在着发达国家和发展中国家同时违背市场原则(前者补贴具有比较优势的农业、后者对缺乏比较优势的农业进行征税)的“发展悖论”,导致欠发达国家或地区的贫困和营养不良状况持续恶化^{[7][8]1-3}。于是,粮食安全作为一个世界性问题,在20世纪70年代伴随着粮食危机的出现被正式提出。在1974年第一次世界粮食首脑会议上,联合国粮食与农业组织(FAO)提出了“确保任何人在任何时候都能得到为了生存和健康所需要的足够食物”的粮食安全标准^[9]。此后,FAO对粮食安全的概念进行过多次调整,在1996年世界粮食峰会上,粮食安全的内涵被表述为“所有人在任何时候都能在物质、经济和社会上获得足够、安全和富有营养的粮食,来满足其积极和健康生活的膳食需求和食物偏好”。这一表述在国际上一直被沿用至今。

在粮食安全概念(或标准)的多次调整中,FAO的定义一直保持两个基本特征。第一,始终聚焦在个体层面,强调作为主体的人对作为客体的食物的可获得性。第二,是逻辑学意义上的全称命题,强调“任何人”或“所有人”在“任何时候”对食物的可获得性。这两个特征在很大程度上决定了FAO对粮食安全的定义项具有很强的规范性内涵。这种还原到个体层面的规范性内涵根源于西方保障个体权利和维护个体尊严的人本主义思想。与此同时,FAO粮食安全概念演变的过程表现为规范性内涵的不断明确和丰富:从数量扩展到质量和食品安全,从满足生存的需求扩展到满足营养和偏好的需求,不断从物理和经济层面明确“可获得性”的具体含义^[1]。内涵增加同时意味着达到粮食安全标准的外延在不断收窄。

虽然粮食安全问题诞生于世界层面,其定义又聚焦于个体层面,但在实践中,FAO和其他多边机构对粮食安全问题的呼吁和采取的措施却一直都集中于国家层面。例如,呼吁各国建立粮食储备制度;呼吁发达国家调整农业补贴;倡导各国协商建立更加公正的

① 此外,还存在其他分析单元,如跨国组织、国家内部的不同区域或利益共同体。考虑到这些实体的独立政治权利或经济决策能力相对较弱,本文不予考察。

国际食物贸易制度,等等。这是因为,在二战后建立的世界秩序中,国家一直都是世界政治和经济中最重要的实体。国家对外表现为具有集体偏好或认同的单一主权实体,以保障国家利益为基本目标;对内表现为具有约束其社会的能力的权威实体,以维护其权威和统治为基本目标。讨论粮食安全问题同样应该将国家作为最主要的分析单元。在整个历史和全球范围内,无论是在发展中国家还是在发达国家,粮食和农业一直受到政府的严厉干预^[10]。由美国主导的全球粮食制度体系本身就是在国家间权力关系的背景下出现的^{[6]19}。世界层面的粮食安全议题需要通过协调国家间的政治与经济关系寻求解决方案;个体层面的粮食安全议题也需要在国家内部的经济制度中寻求解决方案。

任何国家都面临粮食安全问题,但是,不同国家对粮食安全的战略定位存在差异,解决粮食安全问题的思路也存在差异。国家层面的粮食安全逻辑可以从两个分析维度进行理解:一是“国际与国内”的范畴维度;二是“政治与经济”的学科维度。据此可以产生四个组合。其中,“国际政治”强调国家在多大程度上可以排除外部干涉而独立自主地行使与粮食相关的权力,以及在多大程度上可以对其他政治实体的粮食政策产生影响。“国际经济”强调国家是否以及在多大程度上接受和融入当前由美国主导的国际粮食经济体系,尤其是粮食贸易体系。“国内政治”强调政府在多大程度上需要为满足全体国民,尤其是低收入群体的粮食需求和营养需求承担责任。“国内经济”强调政府采用何种经济制度来维系国内的粮食生产、流通和消费,其核心是政府对粮食市场的干预程度。

国家层面的粮食安全逻辑整体上是“政治优先于经济”^①,前者决定了国家对粮食安全的战略定位,后者决定了国家解决粮食安全问题的政策思路。正如林毅夫等所述,一国的发展战略是由政府选择的外生变量,宏观政策环境、资源配置制度和微观经营制度则是内生变量,逻辑上由资源结构和发展战略诱发形成^[11]。国家对主权独立性的要求越高、对国内粮食安全的政治责任越大,粮食安全的政治重要性就越强,在国家发展战略中的地位就越高。国家粮食经济在全球粮食经济中的比较优势越强,国家就越倾向于主动接受和融入全球粮食贸易体系。国内的市场经济发育越完善、越成熟,国家就越倾向于采用比较优势的原则通过区域产业分工来优化国内的粮食生产。“不管各国如何在粮食安全问题上防止过度依赖国外供给,如何勉励生产自己没有优势、成本极高的粮食作为战略物资控制起来,但是,没有一个市场经济发达国家在国内实行就地生产就地供应,其均根据比较利益原则实行农产品的国内合理空间布局 and 专业化生产。”^[12]

二、中国粮食安全问题的特殊性

新中国成立以来,国家一直高度重视粮食生产问题;但是,直到改革开放以前,粮食增产的任务都不是来自国家对粮食安全的关切,而是来自对重工业原始积累的关切^[3]。粮食安全概念正式进入中国发生在 FAO 在世界层面提出粮食安全概念以后。朱泽^[13]、谢莲碧等^[14]、成升魁等^[15]介绍了粮食安全概念进入中国的历程和国内学者对粮食安全

① 历史和现实的经验都说明,重要战略物资的生产和分配都不是完全由市场经济机制所决定,而是首先由政治机制所决定。一个典型的例证是新冠疫情暴发以后在全球陆续出现的粮食民族主义,包括越南、俄罗斯、罗马尼亚、埃及、印度在内的多个国家相继采取措施叫停了本国的粮食出口。参见周立、罗建章、方平:《谁来养活21世纪的中国?——疫情危机、全球本土化与有组织地负起责任》,《国际经济评论》2021年第5期。

概念进行的本土化定义。这些定义总体上可以分为两类:一类直接沿用或小幅调整了FAO在个体层面对粮食安全的定义;另一类则在国家层面对粮食安全重新进行了定义。例如,朱泽认为,FAO的定义不能准确反映中国粮食安全问题的实质,“粮食安全是指国家在其工业化进程中满足人民日益增长的对粮食的需求和粮食经济承受各种不测事件的能力”^[13]。这一定义的特征在于,国家被作为一个整体来看待,而不考虑某个地区或某个家庭的粮食安全问题。此后,也有学者尝试通过调和国家与个体两个层面来定义粮食安全。例如,唐健将粮食安全定义为“一个国家或地区为保证所有人在任何时候为能满足健康生活的膳食需要及食物喜好而能在物质上和经济上获得足够安全及营养的粮食,而对粮食生产、流通与消费进行动态、平衡的政治经济等活动”^[16]。这类定义虽然仿照FAO将“所有人”引入了定义项,但粮食安全主体被调整为了“国家或地区”。

中国官方并没有明确对粮食安全概念进行定义,但是,已经出台的粮食政策通常设定了较为具体的粮食安全目标,可以体现出政府对粮食安全理想状态的偏好和观念^[4]。卫志民和于松浩将中国改革开放后的粮食安全观和政策演变过程划分为三个阶段^[4]。第一阶段是改革开放初期到1995年。这一阶段虽然国内学界已经开始讨论粮食安全问题,国家也高度重视粮食生产,但是,粮食安全概念并未正式出现在官方表述中。第二阶段是1996年到2012年,标志事件是1996年发布的《中国的粮食问题》白皮书首次在中国语境下使用“粮食安全”的表述,并明确提出“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。此后,粮食安全概念开始正式出现在官方表述中,而且出现频率不断提高^①。第三阶段是2013年至今。标志事件是2013年中央经济工作会议首次提出了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观。

与FAO对粮食安全概念的定义相比,无论是国内学界对粮食安全的定义,还是政府对粮食安全的观念,都明确强调了国家在粮食安全问题中的主体地位。这一调整同时也意味着中国粮食安全概念内涵的实证性相对更强,即更加具体和务实地明确了政府对于保障国内粮食安全应该发挥的作用和应该实现的目标。将粮食安全主体调整为国家或政府的理念在很大程度上来源于中国传统的“民为邦本、本固邦宁”的民本主义思想。与此相对应,国内粮食安全领域的相关研究和政策实践都较少提及微观个体对食物的可获得性,而是聚焦于国家层面的粮食安全保障能力和分配制度等问题。虽然粮食安全定义的主体有所不同,但是,中国的粮食安全概念一直是历史的和发展的。与FAO粮食安全定义中规范性内涵的不断丰富相一致,中国粮食安全概念也在随着时代发展而调整,其中最重要的理念变化就是从保障“吃得饱”向保障“吃得好、吃得健康”的转变。

中国粮食安全问题的特殊性表现为,国家的主体性作用得到了大幅强化。在20世纪90年代初,中央就已经明确把粮食定位为“基础中的基础”“直接关系到人民和国家安危”的战略性商品^[17]。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕国家粮食安全发表了一系列重要论述,保障粮食安全被进一步确定为国家的重大战略性问题。2015年颁布的《国家安全法》正式将粮食安全列入其中,此后,粮食安全被定位为“国家安全的重要基础”,其政治意义和战略性地位在官方表述中被一再重申。

① 根据可以查询到的资料,江泽民在2000年中共十五届五中全会上的讲话中强调“必须高度重视并抓紧解决好粮食安全问题”,是粮食安全概念首次出现在中央领导人的讲话中。

中国粮食安全强调国家主体作用的原因可以从国际政治和国内政治两个角度进行理解。从国际政治来看,中国是在政治、经济、军事等方面拥有完全独立自主权的国家,并奉行独立自主的和平外交政策,这在客观上对中国食物主权的独立自主性提出了更高的要求。中国在实现和平崛起的过程中面临着由美国主导的强权体制的挑战;而且,中国目前尚未实现国家的完全统一,发生局部战争的可能性仍然存在。因此,中国的粮食安全战略必须要求“把饭碗牢牢端在自己手上,饭碗主要装中国粮”。从国内政治来看,与西方国家的政府承担以程序为导向的有限责任不同,中国的体制是由中央政府承担以结果为导向的无限责任或高度责任^[18-19]。国家发挥粮食安全主体作用的另一面就是由国家承担本国粮食安全的主体责任。而且,在中国治乱兴衰的历史周期中,粮食发挥着最直接的作用。仓廩实则天下安,仓廩虚则天下乱。由饥荒引发的社会动乱在中华民族的记忆里打下了深刻的烙印。因此,解决好人民的吃饭问题构成了国家政权维护其权威和合法性的基本政治问题。

此外,中国农业发展面临的基本国情是“人多地少”,而现代农业(尤其是粮食生产)是土地、资本和技术密集型的产业,因此,中国大宗农产品在国际上明显缺乏竞争力。而且,随着近年来中国劳动力成本的上涨,不仅大宗农产品的竞争力进一步被削弱,劳动密集型农产品也正在丧失竞争优势。从原理上讲,比较优势的缺乏意味着中国为了保障国内粮食安全应该尽量减小农业的对外开放程度。但是,中国在2001年加入世界贸易组织(WTO)时已经在农业方面作出了较高的开放承诺,成为全球农产品关税水平较低和贸易自由化程度最高的国家之一^[20]。在缺乏比较优势的情况下被动加入全球粮食贸易体系的一个结果就是,中国不得不将粮食的国际竞争力作为一个重要的政策目标,多目标之间的内在冲突在客观上使粮食安全对国家的战略性意义进一步凸显。

三、粮食安全问题演进的一般规律与中国的战略转型

无论国家如何强调粮食安全的政治重要性,粮食安全问题仍然要在农业经济系统中寻求解决方案。如前文所述,在经济全球化的背景下,国家要在国际和国内两个农业经济系统中统筹制定本国的粮食安全政策。国家一方面要考虑本国农业的开放程度,即在多大程度上参与全球粮食经济体系;另一方面要考虑国内的农业经济制度,即在多大程度上通过政府干预来组织国内的粮食生产和消费。值得注意的问题有两点:第一,农业经济政策并不是静态的,在发展中国家从传统农业社会向现代工业社会转型的过程中,不同发展阶段的农业经济问题有所不同,国家制定的农业政策也会存在差异^[3];第二,国家制定农业政策时需要兼顾包括保障粮食安全在内的多重目标,而不同目标之间并不都是相互一致的关系^[21]。因此,保障粮食安全的政策制定必须要首先考虑国家在特定时空背景下的发展阶段,并进一步分析在特定阶段粮食安全目标与其他政策目标是否兼容。

农业经济学并没有把“粮食安全”作为一个经济问题置于其理论体系中,西方经济学讨论的相关问题是粮食生产(粮食供给)问题。速水佑次郎和神门善久指出,低收入的发展中国家在起步阶段面临“粮食问题”,即粮食需求的增速快于粮食供给的增速,前者由快速的人口增长和收入增长所驱动,后者之所以相对更慢则是因为农业技术转移较工业更加缓慢且粮食生产的边际成本递增;而且,低收入国家为了促进工业化的发展,通常会

采用进口替代型工业化策略,对缺乏比较优势的农业进行剥夺^{[8]18-20}。随着工业化的发展,农业生产效率提高,加之人口增长速度逐渐放缓,粮食需求随收入上升而增长的幅度逐渐下降,粮食供给相对不足的问题会得到缓解,粮食问题的重要性也会随之下降。速水佑次郎和神门善久认为,在此后的发展阶段,即使国家从政治出发需要考虑粮食安全问题,在经济全球化的背景下,安全供应粮食的职能也应该从政府之手转向(国际)市场,“在国际贸易正常发挥作用的和平时期,对完全具备正常的食品进口能力的国家来说,粮食安全保障不应该成为政府直接插手来追求的政策目标”^{[8]299}。从现实来看,日本、韩国、中国台湾、泰国、菲律宾等国家或地区在发展过程中都经历过“粮食问题”的阶段,并且随着工业化的发展,粮食问题均在不同程度上得到了缓解。因此,工业化发展进入成熟期的国家所关心的粮食安全问题较少涉及国家层面的供给保障,而更多聚焦于低收入群体对食物的经济可获得性。

尽管速水佑次郎和神门善久颇具洞见地发现并总结了发展中国家不同阶段农业问题转变的规律,但是,他们明显低估了大国粮食安全问题的政治意义及其对农业问题转变过程的影响,并错误地判断了国家保障粮食安全的历史正当性和合理性。以日本和韩国这种典型的人地关系紧张的国家为例,其粮食问题得到缓解的外在特征表现为:保障国内供应的粮食外延大幅收窄,广义粮食的供应则越来越依赖国际市场。日本只能选择非常有限的粮食品种自给,而供给热量的综合粮食自给率则从1960年的79%下降到2019年的38%;相似地,韩国也基本放弃了小麦和玉米的生产,供给热量的综合粮食自给率从1970年的80%下降到2017年的38%^[22]。根据前文对国家视角的粮食安全逻辑的讨论可知,日本和韩国粮食问题缓解的内在特征表现为:在农业缺乏比较优势的前提下,国家通过在一定程度上让渡主权来换取粮食供应的依附式保障。尽管两国也都强调粮食安全的重要性,但从总体上看,两国将主权让渡于国际或区域经济组织的程度都经历了不可逆的扩大过程。

对中国粮食安全战略转型过程的理解既要考虑工业化进程中农业问题转变的一般规律,又要考虑中国粮食安全问题的特殊性。从规律性来看,中国也要经历粮食供给相对不足的发展阶段,并且,随着工业化的持续推进,粮食问题在远期应该会得到大幅缓解。从特殊性来看,以下三类国家的粮食安全观都不适用于中国:一是不具备完全独立自主权的国家(尤其是小国);二是政府对内承担有限责任的国家;三是人地关系不紧张的国家。因为中国粮食安全问题被提升到重大国家战略的地位,且中国当前通过让渡主权换取粮食供应保障的空间非常有限,所以中国粮食问题的演变会呈现出有别于一般规律的特殊性。全世文认为,中国农业政策演进的特殊性表现为粮食安全的重要性没有随着工业化的推进而下降,在工农关系进入转折期以后甚至还存在上升趋势,直接影响了中国农业转型的进程^[3]。也就是说,粮食安全战略转型在中国农业转型的过程中发挥着决定性作用。

改革开放以来,中国的粮食安全战略已经在1996年和2013年发生过两次转型。这两次转型与其他国家粮食问题转变规律的一致性表现为:中国保障国内供应的粮食外延名义上也在收窄,而且,广义粮食的自给率也存在下降趋势。中国供给热量的综合粮食自给率从2000年的96.65%下降到了2016年的82.03%^[23]。但是,这两次转型更主要的是呈现出了与其他国家粮食问题转变规律不一致的特征。自从“粮食”与“战略”被绑定

以后,中国保障粮食供应职能的政府之手就从来没有真正放松。赵德余指出,党和政府决策层的价值观对中国粮食政策变迁起到了决定性作用,20世纪80年代以后的重大粮食政策决策或变革都发生在粮食产量急剧下滑的年份之后一年,反映出决策层对于粮食产量下滑或波动给予了特别优先的关注和响应^[24]。中国从2004年起开始大范围实施的农业保护政策以“保供给”为优先目标。此后,2013年的转型虽然将保障自给和安全的对象收窄为“口粮”和“谷物”,但是,国家事实上并没有放松对猪肉、蔬菜、油料等食物供给保障的重视。因此,虽然中国广义粮食自给率存在下降趋势,但是,除油料以外,中国绝大多数食品类自给率仍然处于较高水平^[23]。也就是说,政府强有力的干预大幅减缓了中国广义粮食自给率的下降速度,进口量基本保持在政府可控的“适度”规模以内。而且,随着近年来国际环境不稳定性、不确定性的增强,在2021年中央农村工作会议上,决策层将保障安全的粮食外延又调整为“重要的初级农产品”,其关键内容就是促进大豆和油料增产,修补油料作物自给率低的短板。

那么,中国未来粮食安全战略调整的方向是什么?从外部条件来看,因为中国在加入WTO时已经作出了较高的农业开放承诺,所以,只要和平发展的国际环境没有被打破,未来中国的粮食安全战略就必然要置于开放系统之中。蔡昉早在2008年就曾指出,中国需要从被动的粮食安全战略调整为主动的粮食安全战略,这个转变的前提是中国的粮食经济形成比较优势,可以参与到国际竞争之中^[25]。粮食经济形成比较优势的途径是规模化经营,因此,中国粮食安全战略转型就是将依赖小农经营的战略转变为依赖规模化经营的战略^[3]。基于以上转型方向,中国当前的粮食安全战略可以被理解为“用空间换时间”。这个“空间”就是不断挖掘粮食生产潜力的空间,从而符合决策层对粮食安全的重大战略性定位;这个“时间”则是完成农业生产组织转型的时间,从而使中国农业发展向一般规律靠拢。也就是说,在没有完成农业生产组织转型从而有效提高粮食国际竞争力之前,中国仍会通过强有力的政府干预来提高战略性初级农产品的自给率;而且,外部环境越不稳定,政府的干预力度就会越大。而一旦完成组织转型,中国的粮食安全战略就可以更加主动,粮食政策也会有更大的回旋余地。总之,中国远期的粮食安全问题将在更大程度上通过市场机制来解决,而其前提是粮食国际竞争力出现实质性的提升。

四、中国粮食安全战略转型的方法论与政策导向

中国农业政策在实践中面临的问题是如何实现粮食安全的战略转型。政策设计既要满足在较长一段时期内政治上对粮食安全的重大战略性定位,又要引导而非阻碍粮食经济在长期发展中逐渐形成比较优势。也就是说,粮食安全战略转型的政策制定要协调增产目标与提高竞争力目标的一致性,而后者的实质是提高农业劳动生产率。中国长期以来以增产为首要目标的农业政策以提高土地生产率为导向,而非以提高劳动生产率为导向,其结果是农业劳动生产率的提高几乎完全来自土地生产率的提高,而农业经营规模并没有实质性扩大,导致工农劳动生产率长期保持较大差距^[26]。过渡依赖土地生产率的提高在有效促进粮食增产的同时,对农业竞争力提升和农业可持续发展产生了负面影响^[21]。中国大宗农产品,尤其是粮食作物的国际竞争力在近20年内并没有出现实质性提高。直至2016年农业“三项补贴”改革,政府才明确将促进粮食适度规模经营作为政

策目标。但是,粮食适度规模经营补贴在“三项补贴”总额中的占比不足 14%^[27]。据统计,2021 年全国家庭承包耕地流转面积为 5.55 亿亩,^①小规模经营仍然是当前主要的生产组织形式。也就是说,“用空间换时间”的战略当前正面临着粮食增产潜力不足和农业生产组织转型进度有限的困境。

打破上述困境的关键是基于正确的方法论设计转型期的粮食安全保障政策。党的十八大以来,中央提出了底线思维方法,并多次强调要坚持并善于运用底线思维防范和化解各种风险。可以说,新时代粮食安全观的核心就是要坚持底线思维的方法论。从本质上讲,底线思维是一种积极的防御性思维。在经济下行压力加大和外部环境复杂多变的形势下,稳住粮食安全的压舱石作用,才能为应对各种风险挑战赢得主动权,为社会大局稳定和经济持续复苏奠定基础。在安全 and 发展的辩证关系中,安全解决的是生存和保障问题,发展解决的是动力和效率问题。处理安全问题要使用底线思维,强调“稳得住”;处理发展问题要使用高线思维,强调“进得强”。显然,粮食安全属于安全问题,而非发展问题。运用底线思维制定粮食安全保障政策的目标是风险最小化,而非产量或利润最大化。也就是说,不能用谋求发展利益的高线思维来设计粮食安全保障政策,既不能盲目地将粮食安全的产品外延由粮食扩大到一般农产品,也不能盲目地将粮食安全等同于不惜一切代价追求粮食增产。

采用底线思维处理粮食安全问题要做到正确认识粮食安全与大食物安全之间的关系。2016 年中央一号文件首次提出“要树立大食物观,面向整个国土资源,全方位、多途径开发食物资源,满足日益多元化的食物消费需求”。“大食物安全”的外延相较于“粮食安全”有所扩展,保障安全的对象由谷物和口粮扩展到包括谷物、豆类、猪肉、蔬菜等在内的重要农产品。2021 年中央一号文件指出“提升粮食和重要农产品供给保障能力”,“确保粮、棉、油、糖、肉等供给安全”。在 2021 年中央农村工作会议上,习近平强调“保障好初级产品供给是一个重大战略性问题”。粮食安全向大食物安全的过渡符合社会经济发展的一般规律,也是当前防范外部不确定性风险的客观要求。但是,应该同时注意到,这个过渡是一个动态过程,前者为后者的基础,后者为前者发展的方向。底线思维意味着应该根据初级农产品的战略性地位制定具有“差序格局”的粮食安全保障措施,对重要农产品设定梯次性的底线标准从而合理配置生产资源,而不是将保障谷物和口粮安全的自给率标准无差异地运用到所有初级农产品上。

底线思维的方法论同时也意味着转型期的粮食安全政策应该选择性地有所侧重,而不是像高线思维一样同等地重视有助于粮食增产的所有理论途径。从一般意义上讲,保障粮食安全的政策体系可以从供给和需求两个层面进行概括^[3]。从供给端来看,保障粮食安全的政策依据时效性可以分为三类:短期政策围绕即期的粮食供给量而制定,包括增加储备、扩大进口、减少流通损耗等;中期政策围绕粮食生产过程而制定,包括各类要素补贴、价格支持、扩种海水稻、海外租地等;长期政策围绕粮食供给能力和效率而制定,包括农业技术研发、提高耕地地力、培育新型农民、增强储备能力、提高减损技术等。需求端的政策包括减少食物浪费、引导健康与可持续的食物消费行为等。在以上政策中,

① 详见央视网 2021 年 4 月 21 日报道:《全国家庭承包耕地流转面积超 5.55 亿亩 今年稳慎推进农村承包地二轮延包试点》, <http://news.cctv.com/2021/04/26/ARTI84jFWqfVaUt2spwEZhJc210426.shtml>, 访问日期:2022 年 3 月 20 日。

只有供给端鼓励生产过程中粗放式投入生产要素的政策与粮食安全战略转型的方向相悖。如上文所述,传统以提高土地生产率为导向的政策不仅面临着潜力空间有限的问题,同时也会阻碍粮食适度规模经营的形成。因此,新时代粮食安全战略的政策导向是在供给端利用好短期和长期政策工具,“藏粮于地、藏粮于技”,利用好国际市场“适度进口”;在消费端“坚决遏制浪费”,引导全社会形成节约粮食、健康消费的新风尚。

结 语

国家层面的粮食安全逻辑可以从国际政治、国内政治、国际经济和国内经济四个角度进行理解。粮食安全逻辑整体上是“政治优先于经济”,前者决定了国家对粮食安全的战略定位,后者决定了国家保障粮食安全的政策思路。国际上的粮食安全概念与中国的粮食安全概念并不完全一致,前者聚焦于个体层面,以规范性内涵作为定义项,后者则聚焦于国家层面,以实证性内涵作为定义项。中国粮食安全问题的特殊性表现为,国家的主体性作用得到了大幅强化。其原因在于,中国对外表现为在政治、经济、军事等方面拥有完全独立自主权的国家,对内表现为由中央政府承担无限责任或高度责任的国家。中国在加入WTO时已经作出了较高的农业开放承诺,而在“人多地少”的基本国情下,中国大宗农产品却并不具备比较优势。因此,中国将粮食安全定位为重大战略性问题、国家安全的重要基础。为了贯彻这一定位,国家长期以来的政策思路是通过强有力的市场干预来提高重要农产品的自给率。

从农业发展的一般规律来看,发展中国家随着工业化的持续推进,粮食供给相对不足的问题都会得到缓解,其途径是提高农业生产率和依赖国际粮食市场。但是,随着中国工业化的发展,粮食安全的战略性地位并没有下降,甚至有所提升,政府强有力的干预大幅减缓了中国广义粮食自给率的下降速度。面向未来的中国粮食安全战略转型,需要从被动型战略转向主动型战略、从依赖小农经营的战略转向依赖规模化经营的战略。实现这一转型的前提是通过农业生产组织转型使粮食经济形成比较优势,从而提高粮食的国际竞争力。因此,新时代保障粮食安全的政策设计既要满足在较长一段时期内政治上对粮食安全的重大战略性定位,又要促进粮食经济在长期发展中逐渐形成比较优势。

中国“用空间换时间”的粮食安全战略当前正面临着粮食增产潜力不足和农业生产组织转型进度有限的困境。打破这一困境的关键是要坚持采用底线思维的方法论设计保障粮食安全的政策体系。一方面,要正确认识粮食安全与大食物安全之间的关系,不能将保障谷物和口粮安全的自给率标准无差异地套用到所有初级农产品上,而是要根据初级农产品战略性地位的差异制定梯次性、针对性的政策,合理配置生产资源。另一方面,转型期的粮食安全政策应该选择性地有所侧重,而不能将粮食安全等同于不惜一切代价追求粮食增产。新时代粮食安全战略的政策导向不应继续鼓励粗放式投入生产要素的方式,而要重点鼓励培育新型职业农民、农业技术研发、适度利用好国际市场、减少粮食损耗,并引导形成节约粮食和健康消费的新风尚。

参考文献:

- [1] 陈秧分,王介勇. 对外开放背景下中国粮食安全形势研判与战略选择[J]. 自然资源学报, 2021, 36(6): 1616-1630.
- [2] 罗万纯. 中国粮食安全治理: 发展趋势、挑战及改进[J]. 中国农村经济, 2020(12): 56-66.

- [3] 全世文. 论农业政策的演进逻辑——兼业转型的关键问题与潜在风险[J]. 中国农村经济, 2022(2):15-35.
- [4] 卫志民, 于松浩. 我国粮食安全保障体系构建研究:结构特征、潜在挑战与路径优化[J]. 理论学刊, 2021(4):70-78.
- [5] 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[J]. 中国农村经济, 2019(9):15-29.
- [6] SCHANBACHER W D. The politics of food: the global conflict between food security and food sovereignty[M]. California: Praeger, 2010.
- [7] KRUEGER A O, SCHIFF M, VALDÉS A. The political economy of agricultural pricing policy[R]. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1991:69-70.
- [8] 速水佑次郎, 神门善久. 农业经济论(新版)[M]. 沈金虎, 周应恒, 张玉林, 等, 译. 北京: 中国农业出版社, 2003.
- [9] 中国工程院国家食物安全可持续发展战略研究组. 国家食物安全可持续发展战略研究(综合卷)[M]. 北京: 科学出版社, 2017:52-53.
- [10] SWINNEN J. The political economy of agricultural and food policies[M]. New York, USA: Palgrave Macmillan, 2018:3-7.
- [11] 林毅夫, 蔡昉, 李周. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 上海: 格致出版社, 1994:46.
- [12] 程漱兰. 中国农村发展:理论和实践[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999:656.
- [13] 朱泽. 中国粮食安全:实证研究与政策选择[M]. 武汉: 湖北科学技术出版社, 1998:12-17.
- [14] 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[J]. 社会科学研究, 2012(5):142-147.
- [15] 成升魁, 李云云, 刘晓洁, 等. 关于新时代我国粮食安全观的思考[J]. 自然资源学报, 2018, 33(6):911-926.
- [16] 唐健, 陈志刚, 赵小风, 等. 论中国的耕地保护与粮食安全——与茅于軾先生商榷[J]. 中国土地科学, 2009, 23(3):4-10.
- [17] 江泽民文选(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2006:259-260.
- [18] 温铁军, 计晗, 张俊娜. 中央风险与地方竞争[J]. 国家行政学院学报, 2015(4):23-31.
- [19] 潘墨涛. 中国特色社会主义市场经济与政府机构改革的内在逻辑——“强度-跨度”政府架构分析框架的视角[J]. 国家行政学院学报, 2018(3):74-80.
- [20] 叶兴庆. 深刻认识加入 WTO 以来我国农业发生的重大变化[J]. 中国发展观察, 2021(24):30-33.
- [21] 全世文, 于晓华. 中国农业政策体系及其国际竞争力[J]. 改革, 2016(11):130-138.
- [22] 姚毓春, 夏宇. 日本、韩国粮食安全现状、政策及其启示[J]. 东北亚论坛, 2021, 30(5):83-98.
- [23] 李国景, 陈永福, 焦月, 等. 中国食物自给状况与保障需求策略分析[J]. 农业经济问题, 2019(6):94-104.
- [24] 赵德余. 解释粮食政策变迁的观念逻辑:政治经济学的视野[J]. 中国农村经济, 2010(4):20-29.
- [25] 蔡昉. 刘易斯转折点后的农业发展政策选择[J]. 中国农村经济, 2008(8):4-15.
- [26] 全世文, 黄波. 中国农民收入可持续增长的长效路径分析[J]. 世界农业, 2018(1):4-12、36.
- [27] 许庆, 刘进, 杨青. WTO 规则下的农业补贴改革:逻辑、效果与方向[J]. 农业经济问题, 2020(9):88-100.

【责任编辑:王建平;责任校对:杨孟葳】

Key words: Singapore; teacher education model; teacher capacity

**Rural STEM Teacher Boundary-crossing Learning in Australia: Reasons, Mechanisms and Reflections:
An analysis of STEM School and Industry Partnerships** (By Li Yiting)

Abstract: Meeting the real needs of rural teachers, promoting their effective professional learning and achieving educational equity are all common challenges that face countries around the world. In Australia, which is a developed country, the STEM achievement gap between urban and rural students is widening, which has aroused the concern of the entire society and the government. To address the issue of rural teachers' development, the Australian government has built a partnership with multi-subjects, breaking down traditional teacher training barriers. The rural STEM teachers' learning transfer mechanism, the meaning negotiation mechanism between different organizations and the cross-boundary mechanism in the practice of STEM school-industry partnerships in Australia are analyzed to provide reference for the rural teachers' professional development in China.

Key words: Australia; rural STEM teachers; trans-boundary learning; partnerships

China's Food Security Strategy and Its Transformation (By QUAN Shiwen)

Abstract: The logic of food security from the national perspective is "politics taking precedence over economy". The former determines the national strategic positioning of food security and the latter determines the national policy ideas about ensuring food security. The particularity of China's food security problem is that the main role of the state has been greatly strengthened. Food security is regarded as a major strategic issue and an important basis for national security. In order to implement this positioning, the national policy idea for a long time is to improve the self-sufficiency rate of important agricultural products through strong market intervention. The strategic transformation of China's food security is from passive strategy to active strategy, from relying on small-scale farmers to relying on large-scale management. The premise of realizing this transformation is to promote the comparative advantage of the grain economy through the transformation of agricultural production organization so as to improve its international competitiveness. The policy design of food security in the transition period should adhere to the methodology of bottom-line thinking and correctly understand the relationship between grain security and big food security.

Key words: food security; strategic transformation; bottom-line thinking; big food perspective

The Potential, Path and Challenge of Soybean Production in China (By ZHU Wenbo, HAN Xinru, WEN Jinshang)

Abstract: Soybean occupies an important position in Chinese diet and is related to the security of feed, oil and edible protein. Under the big food perspective, the structural contradiction between China's food supply and demand has gradually emerged. The food production structure has lagged behind the continuously upgraded consumption structure. The outstanding fact is that the soybean supply mainly depends on the international market, which has become a risk to China's food security. Although China's soybean is in the trilemma of low yield and slow growth rate, unstable planting area and mismatch of supply and demand structure, there is still a certain potential for increasing its production. The conventional technological development path for improving soybean yield has limited potential, so it is necessary to take innovative measures and even those that break through the conventional means to increase the yield. Additionally, it is necessary to rely on the improvement of farmers' enthusiasm and technological innovation to tap diversified cultivated land space to expand the planting area. And reducing the demand for soybean feed on the demand side can also effectively alleviate the pressure on the production. However, yield increase paths such as unit yield increase, area expansion and demand adjustment are all facing severe challenges. Economic costs and time costs may restrict the effective release of the potential. It is necessary to avoid "movement-style" production increase methods and explore long-term sustainable methods of increasing soybean production.

Key words: soybean; potential for increasing production; food security; big food perspective

The Impact of Local Officials' Agriculture-related Experience on the Development of Agro-product Geographical Indications (By YOU Xuanwen, WAN Junyi)

Abstract: There is a mismatch between the spatial distribution of agro-product geographical indications (AGI) and agricultural resources in China. Against the background of emphasizing the local officials' responsibility for territorial management, the development of AGI might be correlated with local officials' intrinsic characteristics. Applying the fixed effect panel regression model based on the data of Chinese cities from 2008 to 2018 and taking local officials' agriculture-related experience into consideration, it is found that the local officials with agriculture-related experience can significantly improve AGI development, and this impact increases over time. The analysis of the mechanism shows that both policy commitments and fiscal funds for agriculture have significant mediating effect between local officials' agriculture-related experience and the development of AGI. Compared with the role of fiscal funds for agriculture, the mediating effect of policy commitments is more obvious.

Key words: local official; agriculture-related experience; agro-product geographical indication; mediating effect

On the Procedural Value of the "Green Principle" in *The Civil Code*: The Practical Dilemma of Qualified Plaintiffs in Environmental Civil Public Interest Litigation (By HUANG Maokun)

Abstract: The "green principle" includes a public-interest attribute of the environmental right, and the procedural environmental right is an important part of environmental right. China's environmental civil public-interest litigation has such practical problems as narrow scope of qualified plaintiffs and low litigation ability and enthusiasm. In order to solve the existing problems properly, the "green principle" should be taken as the guidance and the realization of the environmental right as the purpose. The concept of pro-