

# 形势与政策心得：粮食安全问题

怎样才算是实现了“粮食安全”？在物资匮乏的年代，丰年有饱饭吃，灾年不至于饿殍遍野，就已经算是安全。随着经济社会的发展，“粮食安全”这一概念的内涵和外延都丰富了很多。现代意义上的“粮食安全”指的是能确保所有的人在任何时候既买得到又买得起他们所需的基本食品，此概念涵盖三个层面：一是确保生产足够数量的粮食；二是最大限度地稳定粮食供应；三是确保所有需要粮食的人都能获得粮食。但在世界经济、社会进入新格局的形势下，以上三个层面的内容为衡量指标，目前全球粮食安全存在着新的挑战。

## 全球粮食供需格局发生重大变化

现阶段，全球粮食处于供需格局趋紧的时期，这源于全球农业布局的重新洗牌。当前我国粮食主产区大多分布在经济不发达、水资源不丰富的内陆地区，沿海发达地区则从粮食主产区、产销平衡区转变成主销区。而全球的农业布局正好与之相反，正在形成的一个趋势是，西方发达国家继续巩固其农业大国地位，而非洲、亚洲等不发达地区则逐渐从粮食净出口国变成净进口国。有研究表明，在过去的40年中，世界农业的人均粮食产量增加了17%，总产量增加了145%。但非洲的农业却一直在衰落，粮食产量从上世纪60年代开始降低了10%，粮食的亩产水平仅为全球平均水平的一半；粮食自给率也从上世纪60年代初的98%，降低至20世纪90年代的50%左右。欧美发达国家

地广人稀，在技术上，农业的工业化程度非常高，从种子的研发到流通到终端市场漏损的控制等全产业链上都处于领先地位；在模式上，规模化经营占主导地位，意味着粮食的生产效率高，农民收益好，加上国家经济实力雄厚，对农业补贴力度大，使得这些传统的农业大国优势地位在国际竞争中得以巩固加深。

近年来，美国重返亚洲成为热门话题，美国战略重心的东移，反映了其在军事上和经济上对亚洲市场的重视和争夺的决心。如今，粮食已逐渐取代石油，成为美国的战略资源。作为美国粮食竞争力的延伸，“粮食美元”也应运而生。意为美国凭借着自身强大的粮食生产扩张体系成为了全球最大的农产品生产国和出口国，而进口的美国粮食需要支付美元，有助于重塑美元的强势地位。面对如此强劲的对手，欠发达国家自然处于下风。反而在工业上，由于存在人力成本等比较优势，欠发达国家占据了初加工领域，在国际分工上赢得一席之地。

这样的趋势下，国际农产品市场很可能出现以西方发达国家为主产区，部分国家为产销平衡区，以及欠发达国家为主销区的新供需格局。而保证新供需格局平衡的关键在于中国、印度等人口大国是否能实现产销平衡。但问题在于，工业发展带来的经济增长使得欠发达国家普遍出现了“重工轻农”的现象，严重偏低的比较收益导致这些国家内部粮食种植格局发生了深刻的变化，这就是中国正在发生的事情。

## 市场的不完善导致粮食供给仍存在诸多隐患

粮食供给是一个比生产更大的概念，一国的年度粮食供应量由产量、进口量和库存组成。但供应量并不等于供应能力，两者的有效转化需要一个高效率的市场环境，然而在现实世界中，这个环境条件仍然很不足。

从发达国家严重的粮食浪费和非洲地区同样严重的饥馑共存的局面，我们可以深刻地认识到当今世界缺的不是粮食，而是缺乏一个粮食自由流通的市场。尽管联合国等组织多年来努力不懈地致力于构建更自由的市场但国际社会缺乏强有力的约束机制，使得这些努力常常付诸流水，或者收效甚微。这使得严重的浪费与严峻的饥馑现象同时存在于地球上。芬兰阿尔托大学的一项研究表明，如果世界各地都把粮食浪费比例降到最低，减少一半浪费并多养活 10 亿人的目标是可以实现。10 亿人，正好是解决全球饥饿人口的数量。正是鉴于这些让人痛心的“不良记录”，对于粮食这种有“生存特性”的商品，各国都非常谨慎，以国际市场作为本国粮食供应的主要来源成为不得已，而非主动的选择。

国内粮食流通也并非完全畅通，尤其对于转型时期的市场。改革开放以来，我国基本建立了社会主义市场经济体制，粮食流通放开的二十年也使粮食市场雏形显现，告别了计划时代。但与发达国家相比，我们正处于大转型时期，改革到了深水区，是否能够平稳过渡是现阶段

最大的课题。如果不去考虑市场机制的约束条件而施行市场理论，很可能适得其反。因此，很多现实问题需要我们结合国情具体分析。当前，国内区域市场之间高昂的交易成本对粮食主销区的粮食安全构成威胁。在区域分工的格局下，如果区域间的要素流通无障碍，交易成本无限小，那么即使销区保持零库存也是可行的。但众多的客观壁垒阻隔国内粮食的自由流通，导致粮食结构性供需失衡的情况时有发生。据研究，我国粮食流通费用占生产成本的 30%-50%，而发达国家仅为 10%-25%。一个原因是物流设施落后，如我国粳稻主产区东北地区，经常在丰收年份由于运力不足而出现“卖粮难”，最终的结果是关内粮食供过于求，价格下降，而关内的销区承受了因运输成本提高而不降反升的价格。另外一个原因是制度问题。由于地域、部门分割严重，我国粮食生产、流通领域之间缺少必要的沟通和衔接，粮食产业一体化尚未真正形成。这样的情况下，销区的粮食安全面临着重大的外部不确定性。

## **全球将进入高粮价时代**

未来国际粮食市场将告别低价时代，贫困的国家将更难获得粮食。国际粮食新供需格局的形成将推升国际粮价。相对于工业品，国际粮食的贸易深度依然偏低，这受制于国际粮食市场缺乏约束和各国对粮食的高度重视。随着工业化的发展，很多欠发达国家面临着国内粮食种植面积下降的普遍问题，而与此同时，需求持续增长，导致供需紧

张，不得不借助于国际市场。这些国家的需求进入国际市场，必然刺激国际粮价上涨。

在全球产需新格局转型导致的紧平衡状态、交易费用高企导致国内外粮食市场供给能力偏低以及国际粮价告别低价时代的新形势下，从粮食生产、供给以及价格三个指标看，全球粮食安全现状并不那么乐观。