

新发展格局背景下我国粮食安全面临的潜在风险与应对

廖晗怡

成都理工大学 马克思学院，四川成都，610059；

摘要：构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，对保障我国粮食安全具有十分重要现实意义。尽管近年来我国粮食产量屡创新高、单产提升效果显著、储备能力与日俱增，但随着国内外粮食安全风险因素相互叠加，给我国粮食安全带来了诸多不稳定性和复杂性。粮食产需的结构性矛盾致使粮食内循环不畅，以及国际粮价大幅波动的风险外溢造成粮食内外循环不通。基于此，在“双循环”发展格局背景下，应坚持以国内市场为主体、畅通粮食内循环，并且重视国际市场、打通粮食外循环，促进内外市场循环联动，从而保障我国粮食安全。

关键词：新发展格局；粮食安全；治理

DOI：10.69979/3029-2700.25.12.015

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是党中央科学应对世界百年大变局、重塑区域竞合态势、开拓发展新局面的战略部署。为助力构建更高水平“双循环”发展格局，就务必要保证国家安全，尤其是作为国家安全重要组成因素的粮食安全。

然而，近年来全球粮食生产受俄乌冲突以及气候变化等多重因素的持续影响，加剧了世界多地粮食系统脆弱性，进而造成粮食价格大幅波动。与此同时，中美贸易冲突引发的全球农产品贸易格局重构，正对我国粮食安全的“外部循环”构成新挑战。国内外粮食安全风险因素相互叠加，各种不稳定和不确定因素增多，在此情况下，确保粮食安全成为构建新发展格局压舱石。

1 新发展格局下国内外粮食安全现状分析

粮食是人类赖以生存和发展的物质基础，是安邦定国基石、民族繁衍源泉。然而，当前全球粮食安全面临着诸多风险和挑战，从当前国内外粮食安全现状来看，地缘冲突加剧、气候变化以及贸易成本上升等，致使全球粮食不足发生率日益显现，粮食危机也已成为影响全球稳定与发展的重要因素之一。

1.1 全球粮食安全现状分析

在多数发展中国家，农业产出与劳动生产率的持续提升依赖于粮食生产过程中农业技术的革新和进步。^[1]一方面，农业科技的进步促进了农业生产效率的提高，从而有助于满足全球日益增长的食物需求；另一方面，技术的发展也促使了粮食生产和贸易方式的不断演进，并推动形成了农业及食品领域的全球价值链。然而，鉴

于各国农业资源条件存在显著差异，加上区域间农业体系的不同，导致了粮食生产和消费分布上的不均衡现象。在此背景下，国际贸易成为了全球化进程中调节各国间粮食供需失衡的关键机制。但近年来，随着民粹主义思潮抬头、逆全球化趋势加剧、新型冠状病毒肺炎疫情爆发，以及俄罗斯与乌克兰这两个重要粮食出口国之间的冲突，给全球粮食供应链带来了前所未有的挑战和不确定性。2022年，全球有6.91至7.83亿的人口面临饥饿问题，中位数达7.35亿。^[2]根据2023年《世界粮食安全和营养状况》报告显示，全球饥饿人口新增超过了1.22亿，全球粮食安全正遭遇严峻挑战。

从地缘政治因素来看，俄乌冲突仍在持续，其带来的粮食安全风险形态呈现多样化趋势。由于俄罗斯和乌克兰是小麦、大麦、玉米以及植物油等粮油产品重要出口国，是全球最为重要“粮仓”之一。俄乌冲突导致粮食出口锐减，乌克兰的粮食出口在2022年暴跌了30%，阿富汗、埃塞俄比亚和叙利亚等高度依赖小麦进口的国家，其粮食安全状况因俄乌冲突而进一步恶化。^[3]根据联合国世界粮食计划署的数据，全球约60%的饥饿人口集中在受俄乌冲突影响的地区。同时，俄乌冲突的风险外溢引发多个国家对粮食供给的担忧，印度等16个国家开始对部分粮食种类实行出口限制，^[4]进一步加剧了全球粮食危机。

1.2 我国粮食安全现状分析

首先，我国的粮食总产量持续增长。2023年，全国粮食产量再创新高。根据国家统计局发布的数据，2023年全国粮食总产量达到13908.2亿斤，比上一年增加了

177.6亿斤，同比增长1.3%，并且连续九年保持在1.3万亿斤以上。^[5]这一持续增长的粮食产量为我国建设现代化农业强国奠定了坚实的基础，进一步巩固了“三农”工作的基本盘，为全面推进乡村振兴和加快农业强国建设提供了有力支撑。同时，也为稳定全球粮食市场和维护世界粮食安全作出了积极贡献。

其次，粮食单产提升效果显著。之所以把提高粮食单产放在重要位置，与我国的国情密切相关，因耕地资源有限，通过扩张面积来确保国家粮食安全，回旋余地并不大。为了确保国家粮食安全，增加单产水平成为了重要方向。2023年我国粮食单产为每亩389.7公斤，每亩产量比上年增加2.9公斤，同比增长0.8%，其中稻谷、玉米单产都有所增长。^[6]由此可见，我国通过多项措施推动粮食单产优化已取得一定成效。

最后，粮食储备能力与日俱增。2023年，我国的粮食安全保障能力显著提升，具体表现在粮食收购过程平稳有序，能够有效应对“烂场雨”和洪涝等灾害天气的影响。全年粮食收购量保持在4亿吨以上，确保了农民售粮渠道的畅通无阻。此外，我国的粮食库存充足，库存消费比远高于国际公认的17%至18%的粮食安全警戒线，全国标准仓库的完好仓容达到了7亿吨。这些措施进一步增强了我国的粮食安全保障水平。^[7]当前我国在国际粮食市场价格大幅波动严峻环境下，粮食市场仍然能够保持平稳运行，离不开粮食储备能力改善。

2 新发展格局下中国粮食安全的潜在风险

在全球粮食安全形势严峻背景下，我国粮食生产实现“十八连丰”，粮食库存充足，总体供需平衡，库存消费比远高于国际公认安全水平，为构建“双循环”发展格局奠定了坚实基础。尽管如此，值得注意的是，我国人口多、耕地少，粮食供求长期处于紧平衡状态，随着人口增长和消费升级，粮食产需矛盾还将长期存在，新发展格局下粮食安全面临潜在风险。

2.1 粮食内循环不顺

首先，我国粮食种植现代化水平不高。从理论上看，农业现代化生产离不开机械化发展，劳动节约型农业机械推广可以大大提高单个劳动力产出量，在土地成片耕作和劳动力短缺地区更是如此。尽管我国在农业机械装备研发方面与国际先进水平的差距正在逐步缩小，农机工业制造能力也有了显著提升，农机流通及服务体系不

断完善，“智慧农机”逐渐成为农业生产的重要力量。然而，我国农业机械化的发展水平仍低于其他发达国家，并且国内各地区之间的农业机械化发展水平存在较大差异。

其次，耕地可持续发展面临较大压力。首先，我国耕地分布不均衡。根据2022年度全国国土变更调查的初步结果，全国耕地总面积为19.14亿亩。然而，这些耕地在地理上的分布并不均匀。大部分耕地集中在山地、丘陵和高原地区，而仅有34%的耕地位于平原和盆地。^[8]这种分布格局不利于水土保持，并可能需要逐步实施退耕措施。其次，耕地质量存在下降趋势。粮食安全的根本在于耕地，关键在于耕地的质量。从区域层面来看，目前我国面临东北黑土层变薄、南方土壤酸化以及华北平原耕层变浅等问题。特别是部分补充耕地的质量等级较低，这些问题严重影响了耕地产出能力。

最后，粮食收益低，农民种粮积极性不高。农户们最为关心的是粮食价格。从发展经济学角度看，与工业生产相比，农业生产的诱因相对不足，具有缺乏足够激励的结构特征。若农民所获报酬降低，他们会相应理性地降低其工作努力程度。^[9]如果粮价上涨幅度大，农民收益就会增多，种地积极性也会提高；相反，如果粮价上涨幅度低甚至出现价格下降，其生产积极性便随之降低。

2.2 粮食内外循环联系不通

粮食是战略资源，是大国之间博弈重要筹码。中国是全球数一数二农业大国，中国粮食总年产量位居全球第一，而在粮食进口方面，中国依然排在世界首位。根据世界银行公布数据显示（表1），2021年我国粮食进口18,043,900.18千美元，在东亚及太平洋地区中位居第一。尽管中国是粮食生产大国，但同时也是粮食进口大国。

表1 2021年东亚及太平洋地区食品进口（按国家划分）

国家	进口量	单位：千美元	
中国	18,043,900.18		
美国	17,272,655.57		
泰国	12,720,035.03		
巴西	10,836,350.85		
法国	8,961,693.62		
印度尼西亚	7,978,667.17		
澳大利亚	5,935,496.65		

阿根廷	5,676,802.21
马来西亚	5,259,938.23
韩国	5,257,232.51

数据来源：世界银行整合贸易数据库（WITS），https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/EAS/Year/LTST/TradeFlow/Import/Partner/by-country/Product/16-24_FoodProd

作为粮食进口大国，我国坚持从全球配置粮食资源。然而，粮食进口是一把“双刃剑”。我国粮食生产具有成本高、价格高的特点，这在国际粮食贸易中使其处于相对不利的地位。在这种情况下，大量进口粮食可能会对国内粮食产业产生负面影响，具体表现为：

一是国内外粮价联动性逐渐走高，国际粮价上涨或下跌引发国内粮价波动。从国内粮食安全视角考察，尽管中国有着长效粮食安全治理机制，能够确保国内粮价维持在较为稳定区间内。然而，若国际粮价长期低迷，可能打击国内农民及粮食产商生产积极性，影响国家粮食自给率和农业现代化建设；此外，虽然国际粮价呈现下跌趋势，使得我国在短期内能够从低价格中受益，而若国际粮价长期低迷，可能导致一些国家减少粮食生产或出口，甚至采取贸易保护主义。我国若过度依赖进口将加剧贸易不平衡，可能会在国际粮价反弹或供应短缺时面临粮食安全风险。

二是粮食价格波动大，加剧粮食安全不稳定性。我国的进口粮食多由大型跨国粮商集团掌控，其业务遍及全球，而且高度控制着主产国大多数港口、铁路等运输设施，控制着全球 80% 的粮食贸易量。跨国粮商的垄断会导致粮食价格波动风险提高，影响粮食可获得性。此外，随着全球权力向东方转移，“东升西降”的态势使美国“地位焦虑”更为强烈，表现在美国将中国视为“主要对手”和“安全威胁”，中美博弈也由此正式进入战略相持阶段。因此，我国粮食进口面临着国际巨头垄断及美国“粮食贸易威慑”的风险。

3 新发展格局下我国粮食安全的治理路径

中国特色社会主义已经迈入新时代，意味着我们比历史上任何时候都要接近中华民族伟大复兴的目标，而维护粮食安全是维护国家安全，实现中华民族伟大复兴必要条件之一。

3.1 以国内市场为主体，畅通内循环

藏粮于“地”：耕地红线是粮食安全大坝，保护耕地就是保护粮食生产。在中央全面深化改革领导小组第

七次会议上习近平指出：“要始终把维护好、实现好、发展好农民权益作为出发点和落脚点，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，在试点基础上有序推进。土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革关系密切，可以作统一部署和要求，但试点工作中要分类实施。严守 18 亿亩耕地红线是推进农村土地制度改革的底线，是试点的大前提，决不能逾越。”^[10]由此，必须坚决保护和改进永久基本农田，守住粮食安全“生命线”；加强科技创新，解决耕地质量退化问题；密切关注耕地生态因素引发的气候变化效应。

藏粮于“技”：科技是推动农业现代化的关键支撑，粮食生产的根本出路在于科技进步。在耕地面积相对稳定的情况下，为了满足我国人民日益增长的粮食需求并确保粮食产量的持续稳定增长，必须依靠不断创新的粮食增产技术来保障。“藏粮于技”是粮食生产发展的必然选择。应走依靠科技进步、提高单产的内涵式发展道路。通过研发和应用粮食科学技术，利用科技手段维持粮食供求平衡，坚持“应用一代、储备一代、开发一代”的原则，根据粮食市场的动态平衡状态，适时采用相应的技术，以保持科学技术的持续创新能力。

3.2 重视国际市场，打通外循环

开放是发展的必然要求，特别是在粮食安全领域，提高开放水平尤为重要。单靠一国的农业资源难以满足日益增长的粮食需求，因此，建立稳定的海外粮油基地迫在眉睫。推动粮食进口来源多元化，构建安全可靠的国际粮食供应链是必由之路。需要进一步深化区域内外及国内外的粮食贸易合作，建立促进粮食合作的机制，搭建综合性粮食合作平台，探索保障地区粮食安全的新思路，共同推动区域粮食安全保障体系向更高层次、更高质量、更有效率和更可持续的方向发展。

为了推动粮食现代化规模化种植，缩小粮食进出口比例差距，首先应以完善生产条件、基础设施和物质设备为基础，集约化、高效率地利用各种现代化生产要素，如水电、肥料、农药和农业机械等，从而提高生产效率。其次，要因地制宜地应用农业科技、生物技术和生产技术，改善农产品质量，以适应市场对优质、多样化和标准化农产品的需求。最后，采用先进的经营方式、管理技术和运营手段，形成从产前、产中到产后完整的、紧密联系且有机衔接的产业链条。

3.3 促进内外联动的双循环

加强基础设施支撑能力，提高粮食运输能力。物流运输是粮食产业运行的重要基础。在“双循环”发展格局下，必须进一步强化粮食能流对粮食安全的支撑和保护作用。粮食能流作为保障粮食安全的关键环节，应基于安全发展的理念，围绕逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，有针对性地推进现代粮食能流的发展。一方面，在粮食能流的储存和运输方面，应根据我国粮食生产和市场需求的特点，优化粮食储备规模，提升物流网络的空间覆盖范围和组织效率，确保国内粮食特别是口粮的供需畅通无阻。另一方面，要统筹考虑部分粮食品种的国内外供需结构，加强特定方向的国际粮食能流通道网络设施和服务能力，支持粮食领域的“双循环”发展。

积极参与全球粮食安全治理，确保粮食主权。当前，全球粮食危机暴露出全球粮食供应链、粮食贸易及粮食金融体系的脆弱性，以及全球发展不公正、不平衡的问题。根源在于美国等西方发达国家巨额的农业补贴和全球粮食贸易体系的扭曲。我国需要以开放、包容、不针对他国的多边主义来对粮食安全问题进行综合治理，建立公平、公正和包容的全球粮食安全治理规则和机制，同时在粮食安全治理机制运行和发展中加强有效领导，推动粮食安全治理有序开展。

在推动构建国内国际双循环相互促进的新发展格局过程中，将安全思维贯穿于国家发展的各个领域和全过程至关重要。粮食安全是国家安全的重要组成部分，“洪范八政，食为政首。”然而，近年来，国内外粮食安全风险因素相互叠加，各种不稳定性和不确定性因素不断增加。在新的发展格局下，必须高度重视粮食安全问题，确保其在国家战略中的优先地位，并采取有效措施应对各种风险和挑战。面对国内外粮食安全风险因素的相互叠加，需要采取综合措施，加强国际合作，共同应对挑战，确保全球粮食安全。

参考文献

- [1] Michael P. Todaro and Stephen C. Smith 著. 发展经济学[M]. 聂巧平, 程晶蓉译. 机械工业出版社, 第309页.
- [2] 联合国粮农组织最新报告：四年来全球新增 1.22 亿饥饿人口[N]. 新京报, 2023-7-13.
- [3] 2022 年乌克兰出口下降约 30%[N]. 人民网, 2023-2-2.
- [4] 天灾、冲突不断，新一轮粮食危机逼近世界[N]. 环球时报, 2023-8-17.
- [5] 2023 年全国粮食生产再获丰收总产量达 13908.2 亿斤[N]. 人民网, 2023-12-11.
- [6] 2023 年粮食产量再创历史新高[N]. 新华网, 2023-12-12.
- [7] 全国粮食和物资储备工作会议召开部署 2024 年九大重点任务[N]. 中国经济网, 2024-1-9.
- [8] 【专家解读 2023 年中央一号文件】大力培育乡村新产业新业态，推动乡村产业高质量发展[N]. 光明网, 2023-2-14.
- [9] Michael P. Todaro and Stephen C. Smith 著. 发展经济学[M]. 聂巧平, 程晶蓉译. 机械工业出版社, 第305页.
- [10] 习近平与“十三五”十四大战略：藏粮于地 藏粮于技[N]. 中国新闻网, 2015-11-22.

作者简介：廖晗怡（2000—），女，四川德阳人，成都理工大学马克思主义学院硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化。

基金项目：本文系成都市哲学社会科学研究规划项目（项目编号：2024BS227）、教育部中外人文交流中心与文化旅游行业中外人文交流研究院 2024 年度人文交流专项项目（项目编号：CCIP-EWHLY2024024）的阶段性成果。