



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第45期）

从粮食安全到食物安全： 战略考量与政策逻辑

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2022年4月



宏观经济热点问题研讨会

第45期

从粮食安全到食物安全： 战略考量与政策逻辑

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：中国人民大学经济研究所



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

宏观经济热点问题研讨会

第45期

从粮食安全到食物安全： 战略考量与政策逻辑

报告人：程国强

2022年4月27日

内容提要

1

食物消费的班尼特效应

2

从粮食安全到食物安全的战略考量

3

保障食物安全的政策逻辑

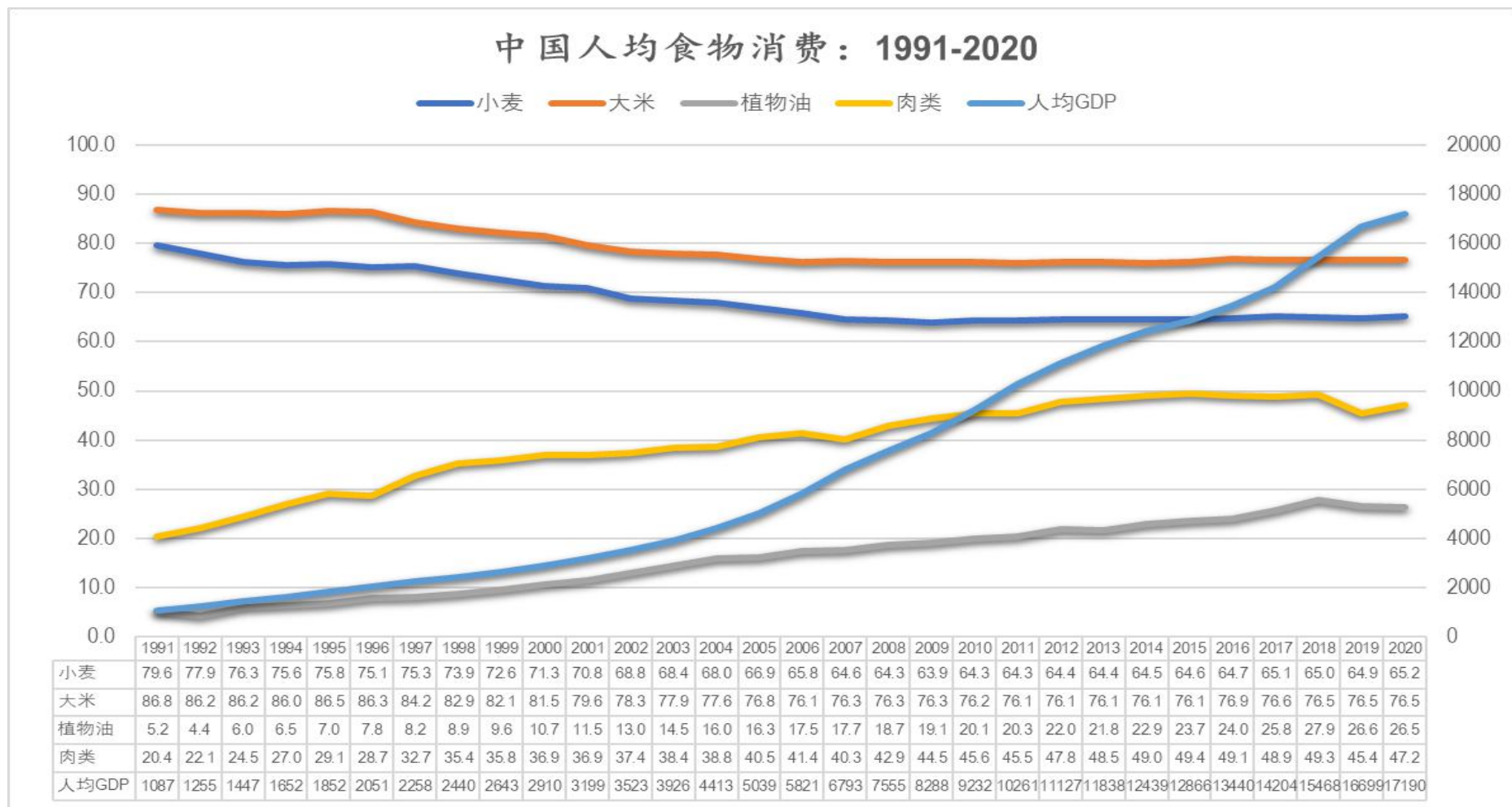
一、食物消费的班尼特效应

过去40年，中国经济发展、收入增长驱动食物消费结构变化，呈班尼特效应

• 班尼特定律

(Bennett's Law)

- 随着收入的增加，人们对米面等淀粉类主食消费逐步减少，
- 而对营养丰富的肉类、蔬菜、水果等消费将大幅增加。



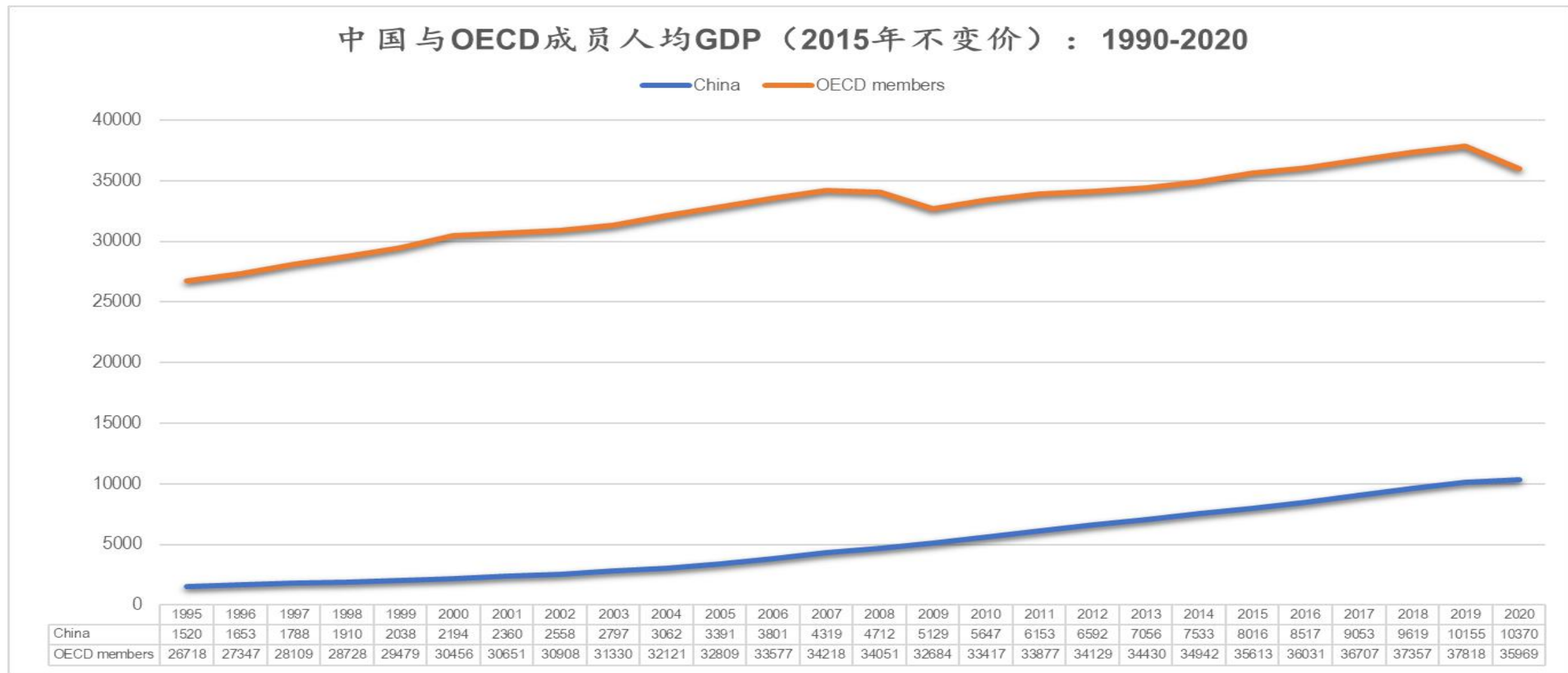
资料来源：根据国家统计局、FAO-OECD数据整理。

中国人均食物消费变化：1991-2020年（公斤/人）

	1991	2000	2010	2020	2020/1991	1991-2020年均增长率
小麦	79.6	71.3	64.3	65.2	-18.08%	-0.69%
大米	86.8	81.5	76.2	76.5	-11.86%	-0.43%
植物油	5.2	10.7	20.1	26.5	405.88%	5.75%
肉类	20.4	36.9	45.6	47.2	131.70%	2.94%

资料来源：根据国家统计局、FAO-OECD数据整理。

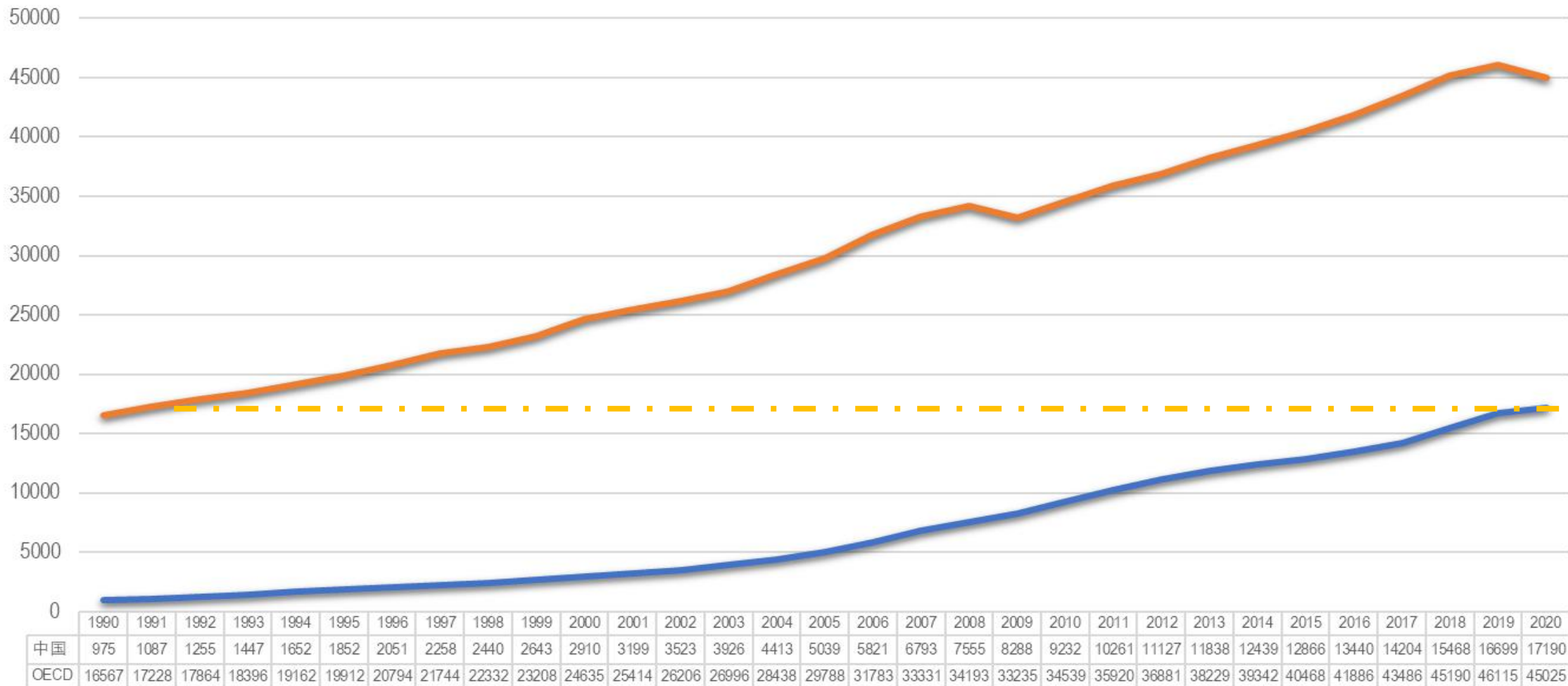
“十四五”：从中等收入迈向高收入阶段



资料来源：世界银行

中国与OECD成员人均GDP（PPP）：1990-2020

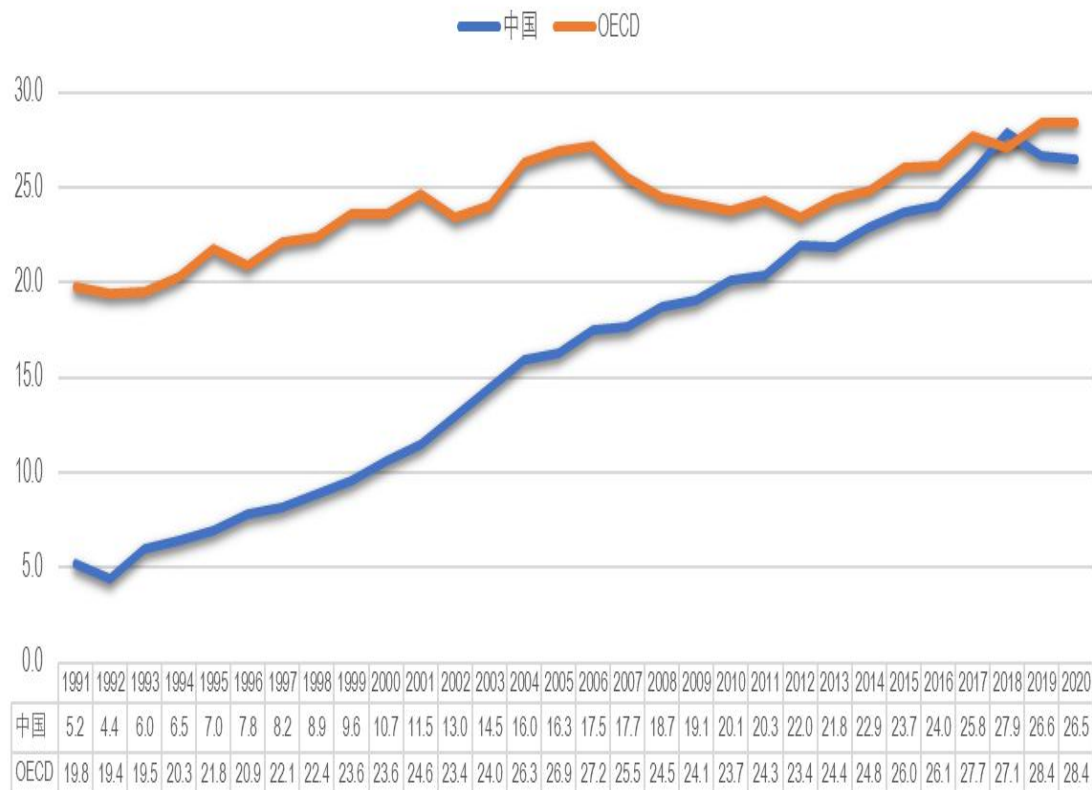
— 中国 — OECD



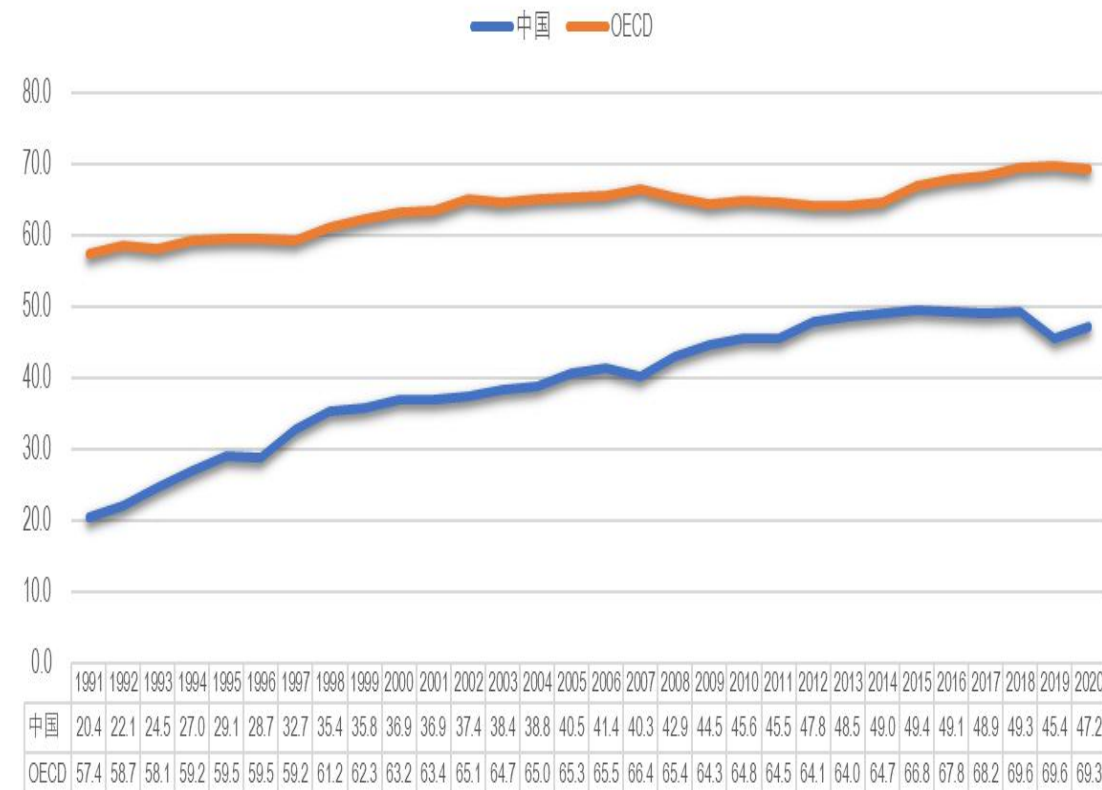
资料来源：OECD

今后10-20年：中国食物消费结构变化的“班尼特效应”将更加显著

人均食用植物油消费：中国与OECD国家比较



人均肉类消费：中国与OECD国家比较



资料来源：根据国家统计局、FAO-OECD数据整理。

习近平：树立大食物观，掌握人民群众食物结构变化趋势

- 要树立大食物观，从更好满足人民美好生活需要出发，掌握人民群众**食物结构变化趋势**，
- 在确保粮食供给的同时，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给，缺了哪样也不行。
 - （2022年3月6日习近平在看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员时讲话）

二、从粮食安全到食物安全的战略考量

（一）践行大食物观：从粮食安全到食物安全的战略拓展

- 新发展阶段保障国家粮食安全，实质是保障食物安全：
 - 不仅要守好“米袋子”，还要拎稳“菜篮子”、抓牢“油瓶子”。
 - 立足新发展阶段，构建新发展格局，必须推动从粮食安全向食物安全转变，建设更高质量、更可持续、更加安全的国家食物安全综合保障体系。

新发展阶段：从粮食安全到食物安全的战略拓展

2012以前：

- 立足国内，粮食基本自给

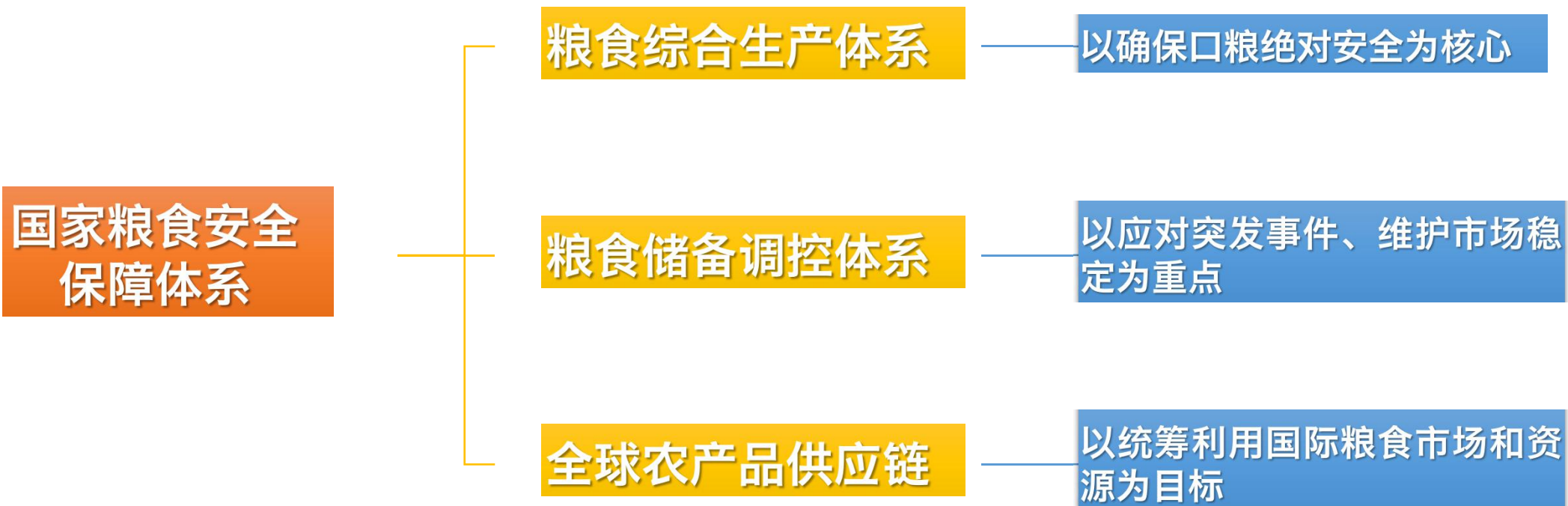
新发展阶段：保障好初级产品供给是一个重大战略性问题

- 粮食安全底线
- 食物安全目标

2013：把中国人的饭碗牢牢端在自己手中

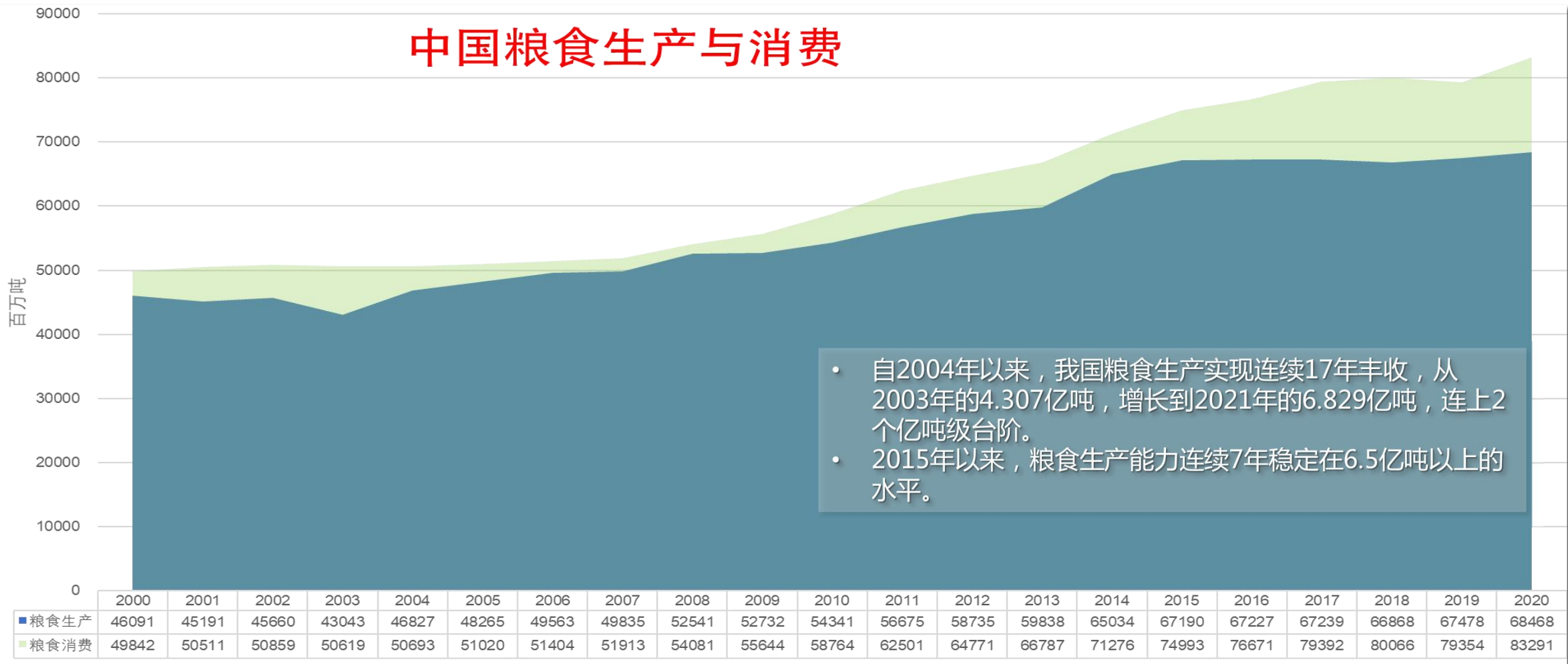
- 以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑。
- “三位一体”粮食安全保障机制

粮食安全：“三位一体”保障机制



粮食综合生产能力：以确保口粮绝对安全为核心

中国粮食生产与消费

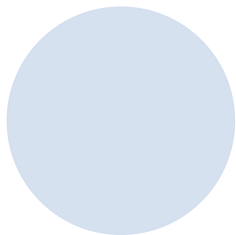


资料来源：根据国家统计局、FAO-OECD数据整理。

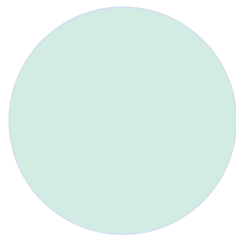
粮食储备调控体系：以应对突发事件、维护市场稳定为重点

- 主要担负应对重大突发事件的战略性保障功能，同时也用于应对全国或者部分地区粮食明显供不应求或市场价格异常波动，
- 是保障国家粮食安全的“压舱石”。
- 主要用于解决区域性供求失衡、应对突发性事件及居民口粮应急需求。
- 地方储备由省级、市级、县级储备构成，
- 要求主产区储备规模保持3个月的销量，主销区保持6个月的销量，产销平衡区保持4个半月的销量
- 在大中城市和价格易波动地区，建立了10—15天的应急成品粮储备，
- 建立形成应急储备、加工和配送体系，应急供应网点遍布城乡街道社区。

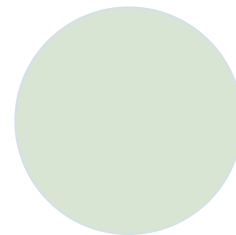
中央储备



地方储备



应急储备



全球农业食品供应链：以统筹利用国际粮食市场和资源为目标

	数据来源	2000	2010	2020
农业资源总需求量 (农作物种植面积等值, 亿亩)	作者依据农产品消费测算	24.47	29.34	39.50
国内实际农作物种植面积 (亿亩)	国家统计局	23.45 (95.8%)	23.79 (81.1%)	25.12 (63.6%)
利用境外农业资源 (农作物种植面积等值, 亿亩)	作者依据农产品进口测算	1.03 (4.2%)	5.55 (18.9%)	14.38 (36.4%)

资料来源：综合国家统计局、FAO等数据计算

粮食安全“三位一体”保障机制已经受重大考验

2008

- 冰雪灾害
- 汶川地震
- 国际金融危机

2018-2019

- 中美贸易战

2012

- 全球粮价暴涨

2020-目前

- 全球新冠肺炎疫情蔓延
- 俄罗斯乌克兰冲突的全球粮食次生危机

新发展阶段：从粮食安全到食物安全的战略考量

坚持以人民为中心的发展思想，

- 要求保障粮食安全，不仅要从根本上解决好吃饭这个最大的民生问题，
- 而且要掌握人民群众食物结构变化趋势，
- 满足人民群众不断增长的对吃得好、吃得营养健康的需要。

应对世界变局加速演化的复杂局势和各种风险挑战，保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境的基础支撑。

- 粮食安全是国家安全的核心基础，
- 在新的发展阶段，必须牢牢把住粮食这个最核心的初级产品安全的主动权，
- 也必须确保肉蛋奶菜油有效供给、价格基本稳定。

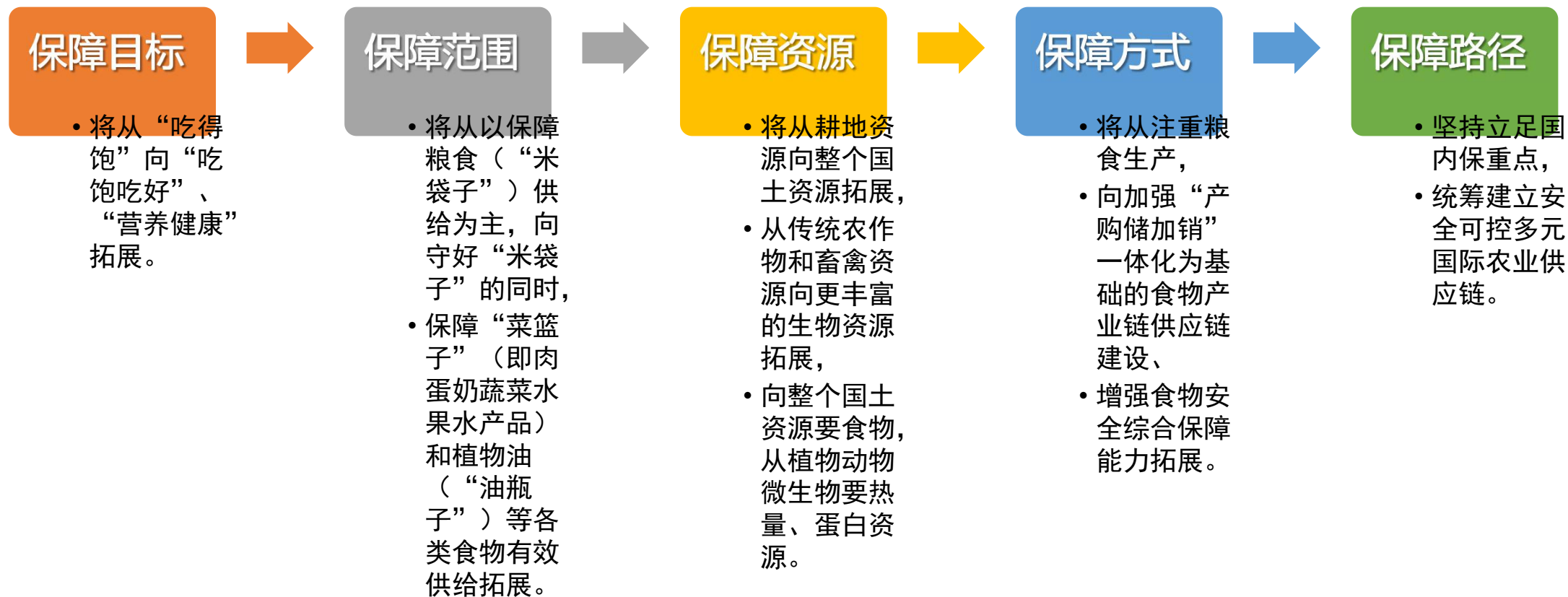
优化配置农业资源、统筹利用国土资源，保障食物有效供给的战略需求

- 立足我国人多地少的基本国情，适应食物结构升级、消费多样化的新需求，保障各类食物有效供给，
- 必须面向整个国土资源，充分发挥区域比较优势，构建高质高效可持续发展的现代农业生产体系。

粮食安全底线、食物安全目标

- 守牢“米袋子”
- 拎稳“菜篮子”
- 抓牢“油罐子”
- 全面增强包括粮食在内的食物安全综合保障能力和水平。

从粮食安全到食物安全：保障内涵的深化与拓展



(二) 当前我国食物安全保障水平的测度

综合评价

- 粮食安全底线
- 食物安全目标

多维测度

- 供需/生产消费：研判供给保障自给水平
 - 口粮自给率、谷物自给率以及肉蛋奶植物油分品种自给率
- 农业资源供给：评估食物安全综合保障能力
 - 农业资源自给率
 - 食物自给率

食物安全保障水平评价方法

种植面积需求等值

- 为更加有效的测算和衡量我国食物综合自给率水平，引入“种植面积需求等值”概念，将各类食物产品的消费需求量，转化为种植面积需求等值（或称虚拟土地面积），
- 即满足1单位食物产品消费所需要的土地种植面积数量。

测算方法

- 农产品自给率：
 - 农产品国内生产量与消费量之比。
- 食物自给率：
 - 国内可提供的实际生产种植面积总量除以所有食物消费的土地面积需求等值之和，即能综合反映食物供给保障水平的食物资源自给率或称食物自给率。
- 农业资源自给率：
 - 用国内可提供的实际生产种植面积总量除以所有农产品消费的土地面积需求等值之和。

我国主要食物产品保障水平

- 自给率在90%以上：
 - 小麦（102.7%）、水稻（98.8%）、玉米（94.4%）
 - 猪肉（90.5%）、禽肉（95.3%）、羊肉（93.1%）
 - 禽蛋（100.3%）、奶（95.6%）；
- 自给率在60%-80%：
 - 牛肉（76.5%）、食糖（68%）；
- 自给率较低：
 - 食用植物油（33.4%），大豆仅16.6%。

		2000	2010	2020
小麦	生产量	9964	11614	13425
	国内消费量	11788	11723	13078
	自给率	84.5	99.1	102.7
稻谷	生产量	18388	19300	21186
	国内消费量	18516	18614	21034
	自给率	99.3	103.7	100.7
玉米	生产量	15161	19075	26067
	国内消费量	11405	18495	27604
	自给率	132.9	103.1	94.4
大豆	生产量	1425	1522	1809
	国内消费量	2285	5970	10920
	自给率	62.4	25.5	16.6
油菜籽	生产量	1013	1354	1349
	国内消费量	1381	1515	1599
	自给率	73.4	89.3	84.4
植物油	生产量	809	1049	1219
	国内消费量	1243	2439	3644
	自给率	65.1	43.0	33.4

资料来源：国家统计局、FAO

我国主要食物产品保障水平

• 农业供给体系的结构性短板：

- 畜产品自给率保持较高水平，是以其蛋白饲料主要来源——大豆大规模进口、自给率大幅下降为支撑。
 - 大豆自给率从2000年的62.4%，下降至2020年的16.6%。
 - 植物油自给率从65%下降至33.4%。
- 目前我国蛋白饲料原料自给率不足20%。

		2000	2010	2020
食糖	生产量	645	1074	1075
	国内消费量	984	1362	1581
	自给率	65.5	78.8	68.0
猪肉	生产量	3981	5084	4100
	国内消费量	3969	5082	4529
	自给率	100.3	100.1	90.5
禽肉	生产量	1196	1657	2361
	国内消费量	1224	1675	2477
	自给率	97.7	98.9	95.3
牛肉	生产量	514	628	672
	国内消费量	509	623	878
	自给率	100.9	100.8	76.5
羊肉	生产量	264	406	492
	国内消费量	265	411	528
	自给率	99.5	98.8	93.1
禽蛋	生产量	2182	2763	3440
	国内消费量	2175	2752	3430
	自给率	100.3	100.4	100.3
奶	生产量	1237	4116	3679
	国内消费量	1395	4581	3847
	自给率	88.7	89.8	95.6

资料来源：国家统计局、FAO

我国食物安全保障水平（食物自给率）：2000–2020

	数据来源	2000	2010	2020
农作物种植总面积 (亿亩)	国家统计局	23.4	23.8	25.1
农产品消费的种植面积等值 (亿亩)	依据农产品消费测算	26.0	33.5	39.1
食物消费的种植面积等值 (亿亩)	依据食物消费测算	25.04	32.3	38.2
农业资源自给率 (%)	农作物种植总面积/农产品 消费种植面积等值	90.2%	71.0%	64.3%
食物自给率 (%)	农作物种植总面积/食物消 费种植面积等值	93.6%	73.5%	65.8%

资料来源：程国强，2022。

（三）新发展阶段我国食物自给率变化的可能趋势

- **基本趋势：**

- 从现在起到**2050年**我国全面建设社会主义现代化国家的新阶段，“十四五”至**2035年**，是我国跨越中等收入阶段、迈向高收入阶段，基本实现现代化的关键时期，也是我国人口达到峰值的重要时点。
- 人口增加、收入提高的叠加影响，将进一步推动食物消费总量增加、结构升级——“班尼特效应”将更加显著。

今后我国食物消费及其结构变化趋势（一）

- 粮食消费需求总量将进一步增加。
 - 粮食需求峰值有可能伴随着人口峰值在2025-2030年到来，总量为9.2-9.4亿吨，比目前增长1亿吨左右。
 - 此后粮食需求增长将逐步回落，2050年将保持在8.9亿吨。

我国粮食消费预测：2025–2050

	谷物	水稻	小麦	玉米	其他谷物	薯类	豆类	粮食合计
2020	66252	21732	14729	27604	2187	2987	12320	81558
2025	76132	24971	16901	31747	2512	2675	13048	91856
2030	77371	25378	17176	32264	2553	2751	13447	93569
2035	76794	25189	17048	32023	2534	2756	13427	92977
2050	73075	23969	16223	30472	2411	2742	13103	88920

资料来源：程国强，2022。

今后我国食物消费及其结构变化趋势（二）

- 食物消费需求结构将随着收入增长进一步升级。
 - 肉蛋奶等动物性食品消费将持续增长，推动能量饲料和蛋白饲料原料需求随之增长。
 - 2025-2030年，玉米需求将达到3.1-3.2吨的峰值，比目前增加4000-5000万吨；
 - 大豆需求将达1.1-1.2亿吨峰值，比目前增加1000-2000多万吨。

今后我国食物消费及其结构变化趋势（三）

- **口粮及食用植物油消费**

- 将进入成熟阶段，不再具备刚性增长趋势，供需压力将相对减缓。

我国食物自给率将进一步下降

• 食物自给率变化趋势

- 依据食物消费需求预测结果，在不考虑农业科技取得重大突破的条件下，
- **2025-2030年**我国达到粮食需求峰值时，若要保障好口粮和肉蛋奶植物油等食物消费需求，
- 大致需要**42-43**亿亩的种植面积，
 - 农业资源自给率：将从目前的**64.3%**，下降至**57.4%**
 - **食物自给率**：将从目前的**65.8%**，下降至**59%**。
- 今后我国保障粮食安全和食物安全的资源压力将进一步加大，挑战将更加严峻。

我国食物自给率持续下降：2025-2050

	数据来源	2020	2025	2030	2035	2050
农作物种植总面积 (亿亩)	国家统计局	25.1	25.1	25.1	25.1	25.1
农产品消费的种植面积等值 (亿亩)	依据农产品消费测算	39.1	42.8	43.7	43.1	41.8
食物消费的种植面积等值 (亿亩)	依据食物消费测算	38.2	41.8	42.7	42.1	39.1
农业资源自给率 (%)	农作物种植总面积/农产品消费种植面积等值	64.3%	58.7%	57.4%	58.3%	60.1%
食物自给率 (%)	农作物种植总面积/食物消费种植面积等值	65.8%	60.1%	58.8%	59.6%	64.2%

资料来源：程国强，2022。

三、保障食物安全的政策逻辑

(一) 政策思路与逻辑

大食物观

- 粮食安全底线，食物安全目标

大资源观

- 面向整个国土资源
- 全方位、多途径开发食物资源。

大农业观

- 以粮食为基础，“粮经饲”统筹
- “种养加”一体，农林牧渔结合。

大市场观

- 充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，增强食物产业链供应链韧性，提升保供能力和水平。
- 统筹国内国际两个市场两种资源，畅通国内国际循环，提高国际供应链的安全性和可控性。



政策路径：“两个拓展、一个改革”

从耕地资源向整个国土资源拓展

宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、
宜林则林，

形成同市场需求相适应、同资源环境承载力
相匹配的现代农业生产结构和区域布局。

向森林要食物，向江河湖海要食物，向设施
农业要食物。

从传统农作物和畜禽资源向更丰富的生物资源拓展

发展生物科技、生物产业，向植物动物微生物要热量、要蛋白。

积极推进农业供给侧结构性改革

全方位、多途径开发食物资源，开发丰富多样的食物品种，

实现各类食物供求平衡，更好满足人民群众日益多元化的食物消费需求。

（二）保障食物安全的政策重点

构建以保障粮食安全为底线、以确保食物有效供给为重点的国家食物安全综合保障体系

高质高效协同可持续农业资源配置机制

农业科技创新是根本出路

确保全球供应链的战略主动

强基固本：加强和完善国家粮食安全综合保障体系

国家粮食安全
综合保障体系

食物综合生产体系

守牢“米袋子”、拎稳“菜篮子”、
抓牢“油罐子”

粮食储备调控体系

以应对突发事件、维护市场稳定为
重点

全球农产品供应链

以统筹利用国际粮食市场和资源为
目标

聚力补短板：强化全球农业供应链建设

坚持高水平对外开放不动摇，立足战略主动、安全可控，促进农产品贸易向全球供应链转型升级。

- 建立健全全球农业贸易投资与市场监测体系，促进风险防控关口前移至供应链上端；
- 加快培育全球性农业食品企业，鼓励企业深度融入全球农业生产、加工、物流、营销及贸易产业链、价值链与供应链；
- 深度参与全球农业与粮食安全治理，充分发挥“一带一路”拓展农业国际合作、促进投资贸易建设的平台作用。

强化全球农业供应链韧性，构建安全、持续、稳定的全球农业食品供应网络。

- 我国今后利用国外13亿-15多亿亩农业资源不可避免。
- 构建应对俄乌冲突、全球新冠肺炎疫情的持续蔓延等传统、非传统挑战的全球风险治理机制



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



CMF 中国宏观经济专题报告发布：从粮食安全到食物安全：战略考量与政策逻辑

4月27日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第45期）于线上举行。百度APP、网易财经、新浪财经、财经、WIND、南都直播、同花顺财经、中证金牛座等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近五十万人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“从粮食安全到食物安全：战略考量与政策逻辑”，知名专家叶兴庆、张红宇、金文成、周应恒、程国强联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学农业与农村发展学院教授、国家粮食安全战略专家咨询委员会委员程国强代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

报告分为以下三个部分：

一、食物消费的班尼特效应；

二、从粮食安全到食物安全的战略考量；

三、保障食物安全的政策逻辑；

一、食物消费的班尼特效应

美国经济学家班尼特（Bennett）最早发现了经济发展与食物消费结构变化的规律。他认为，随着收入增加，人们对米面等淀粉类主食消费会逐步减少，但是对营养丰富的肉类、蔬菜、水果的消费会大幅增加，称为班尼特定律。我国从改革开放初期到现在，伴随着经济发展和收入增长，消费结构的整体变化是符合班尼特定律的。进一步分析数量变化的特征，比如小麦，最近30年人均消费量下降了18%，年均下降0.69%；大米下

降了 11.86%，年均下降 0.43%；植物油和肉类人均消费量是增长的，其中植物油增长了 405.8%，年均增长 5.75%；现在人均每年植物油消费量达到 26 公斤，按照东亚食物消费的特征，已经达到了人均消费的上限，从现在开始已进入稳态。而肉类还有增长空间，主要肉类人均消费量 47 公斤（全口径已经达到 602 公斤），30 年年均增长 2.94%，整体消费符合相关国际经典理论所验证的结构升级趋势。

我们正面临从中等收入向高收入迈进的临界点，这是一个窗口期。按 PPP 计算，目前我国人均 GDP 和 OECD 成员国 90 年代初的水平大致相当，而我国的食物消费结构变化趋势同 OECD 国家类似，今后 10-20 年，这样一种消费结构升级的趋势会更加显著。其中植物油，目前似乎已经达到消费上限，进入稳态期。但是肉类、水产品等动物性食品，目前还没有收敛，会继续增长。中国的消费有典型东亚消费特征，可能和西方国家不同，收敛的时间会稍微早一点，但总的来说，**消费结构变化的方向和趋势是符合班尼特定律的。**

今年 3 月，总书记在看望参加政协十三届五次会议的农业、社会福利和社会保障界人士时指出：**要树立大食物观，从更好满足人民美好生活需要出发，掌握人民群众食物结构变化趋势。**我理解，就是要从中等收入向高收入的迈进过程中，适应由班尼特定律所决定的食物结构升级的趋向，在确保粮食供给的同时，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给，缺了哪样也不行。

二、从粮食安全到食物安全的战略考量

1、践行大食物观：从粮食安全到食物安全的战略拓展

在新的发展阶段，保障国家的粮食安全就是要保障好食物安全。用政策语言来表述就是，不仅要守好“米袋子”，还要拎稳“菜篮子”、抓牢“油瓶子”。今后几十年，必须要推动从粮食安全向食物安全的转变，建设更高质量、更可持续、更安全的国家安全食物保障体系。

从粮食安全到食物安全的战略拓展，是国家粮食安全方针的逻辑延续。党的十八大

之前，我国长期坚持的战略是“立足国内，实现粮食的基本自给”，并确定了95%的自给率。党的十八大以来，中央与时俱进地对粮食安全方针进行了重大调整，实行20个字、五句话的粮食安全方针：“以我为主，立足国内，确保产能，适度进口、科技支撑”，要求集中资源保重点，实现谷物基本自给、口粮绝对安全，根本要求是把中国人的饭碗牢牢端在自己的手中，为此探索形成了“三位一体”粮食安全保障机制。在新的发展阶段，随着世界变局的加速演化，保障好初级产品供给成为一个重大的战略性问题，在食物消费结构持续升级的背景下，保障粮食安全和各类食物有效供给，是摆在新发展阶段的战略课题。

从粮食安全的“三位一体”保障机制看，这是新发展阶段保障粮食安全的根本支持。“三位一体”保障机制，首先是国内粮食综合生产体系，以确保口粮绝对安全为核心；二是粮食储备调控体系，以应对突发事件、维护市场稳定为重点；三是全球农产品供应链，以统筹利用国际粮食市场和资源为目标。党的十八大以来，“三位一体”保障机制为保障国家粮食安全发挥了根本支撑作用。其中，**粮食综合生产能力**，2004年以来，我国粮食产能连上两个亿吨级的台阶，在世界范围内能够上亿吨级的国家是不多的。2015年以来，我国粮食产能连续7年稳定在6.5亿吨以上，有效保持了粮食供需总体平衡。**粮食储备调控体系**越来越完善，不仅有中央储备，还有地方储备、应急储备，这几套储备体系近几年已经经受住了一些重大突发事件的考验。**全球农业食品供应链**，我国自2001年加入世贸组织，全面开放农产品市场以来，经过多年的探索，我们已经能够有效地将国际农产品市场和资源作为保障粮食安全的重要补充。根据测算，到目前为止，境外农业资源约占到总需求量的三分之一以上，占比达36.4%。到目前为止，这套“三位一体”机制已经受住了若干次重大考验。其中包括，2008年冰雪灾害、汶川地震和国际金融危机三个突发事件叠加导致全球粮食价格大幅上涨、2012年全球粮价暴涨、2018-2019年的中美贸易战，以及目前疫情、俄乌冲突等引发的全球次生危机，可见这套体系能够从容应对国内外重大突发事件的挑战。

在新发展阶段，从粮食安全到食物安全的战略考量主要有三个方面：

第一，这是我们党和国家坚持以人民为中心的发展思想的具体实践。以人民为中

心作为发展的最根本理念，就要求不仅要从根本上解决好吃饭这个最大的民生问题，而且还要掌握人民群众食物结构变化趋势，满足人民群众不断增长的对吃得好、吃得营养健康以及多样化的需要。

第二，是我们应对世界变局加速演化的复杂局势和各种风险挑战，保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境的基础支撑。粮食安全本身是国家安全的核心基础，在新的发展阶段，必须牢牢把住粮食这个最核心的初级产品安全的主动权，同时要根据食物消费升级新形势、新需要，确保肉蛋奶菜油等初级产品的有效供给、价格基本稳定，为稳大局、应变局提供更加坚实的支撑。

第三，是优化配置农业资源、统筹利用国土资源，保障食物有效供给的战略需求。立足我国人多地少的基本国情，适应食物结构升级、消费多样化的新需求，保障各类食物有效供给，必须面向整个国土资源，充分发挥区域比较优势，构建高质高效可持续的现代农业生产体系。

这要求在新发展阶段，既要坚持粮食安全的底线，也要实现食物安全的目标，全面增强包括粮食在内的食物安全综合保障能力和水平，是目前粮食安全战略的深化和拓展。

从粮食安全到食物安全的深化拓展，有五方面保障内涵的变化：

第一，在**保障目标**上，长期以来谷物基本自给、口粮绝对安全聚焦于“吃得饱”，现在将从“吃得饱”向“吃饱吃好”、“营养健康”、“丰富多样”拓展。

第二，在**保障范围**上，过去长期以保障粮食供给为主，现在将从以保障粮食（“米袋子”）供给为主，向守好“米袋子”的同时，保障“菜篮子”（即肉蛋奶蔬菜水果水产品）和植物油（“油瓶子”）等各类食物有效供给拓展。

第三，在**保障资源**上，将从耕地资源向整个国土资源拓展，从传统农作物和畜禽资源向更丰富的生物资源拓展，向整个国土资源要食物，从植物、动物、微生物要热量、

蛋白资源。

第四，在**保障方式**上，将从注重粮食生产，向在重视粮食生产的同时，加强“产购储加销”一体化为基础的食物产业链供应链建设、增强食品安全综合保障能力拓展。

第五，在**保障路径**上，在坚持立足国内保重点的同时，统筹建立安全可控多元的国际能源供应链。

2、当前我国食物安全保障水平的测度

那么目前我国食物安全保障水平如何？我们建立了一套评价体系，评估原则是综合评价、多维测度。

过去更多侧重从生产、消费和供需角度评估粮食物自给水平，从食物安全保障的能力水平来评价，除了从生产、消费、供需的角度，还要从资源的角度进行评价。而从资源的角度，需要引入耕地种植面积需求等值概念，把肉蛋奶等食物消费转化为饲料需求，再将饲料需求再转化为面积需求等值。

从测算结果看，三大主粮及主要肉类，保障水平都比较高。但食用植物油、大豆的自给率比较低。其政策含义在于，目前我国农业供给体系中，存在一些结构性短板。尽管三大主粮是高自给，同时畜产品还能保持自给，但它的背后是以其蛋白饲料原料主要来源——大豆大规模进口、自给率大幅下降为支撑的。2000 年大豆自给率有 62%，到现在只有不到 17%，食用植物油的自给率当时有三分之二，现在只有三分之一，蛋白饲料原料整体自给率不足 20%。在农业供给体系中，蛋白饲料原料供给的短板最为突出。

测度结果显示，最近 20 年，我国食物安全保障水平——即食物自给率，从 2000 年的 93.6%降到现在的 65.8%。

3、新发展阶段我国食物自给率变化的可能趋势

在新发展阶段，随着经济增长，食物结构升级的趋势明显，今后我国食物自给率

和食物安全保障水平面临新挑战。今后人口增加、收入提高的叠加影响，将进一步推动食物消费总量增加、结构升级——“班尼特效应”将更加显著。

粮食消费需求总量将进一步增加。目前全国粮食消费是 8.1 亿吨，预计到“十四五”末是 9 亿吨，粮食需求峰值有可能伴随着人口峰值在 2025-2030 年到来，总量为 9.2-9.4 亿吨，比目前增长 1 亿吨左右，此后粮食需求增长将逐步回落，2050 年将保持在 8.9 亿吨。

食物消费需求结构将随着收入增长进一步升级。肉蛋奶等动物性食品消费将持续增长，推动能量饲料和蛋白饲料原料需求随之增长。所以，不管是玉米还是大豆，或者是油料作物的需求，会比目前增加几千万吨。但口粮及食用植物油消费将进入成熟阶段，不再具备刚性增长趋势，供需压力将相对减缓。

按照这样一个判断，今后在新的发展阶段，**我国食物自给率会进一步下降。**依据食物消费需求预测结果，在不考虑农业科技取得重大突破的条件下，**2025-2030 年我国达到粮食需求峰值时，若要好口粮和肉蛋奶植物油等食物消费需求，大致需要 42-43 亿亩的种植面积，**到那时，我国的食物自给率将从目前的 65.8%，下降至 59%，农业资源自给率将从目前的 64.3%，下降至 57.4%。这意味着，在新的发展阶段，**我们今后保障粮食安全和食物安全的资源压力将进一步加大，挑战也更加严峻。**

具体而言，到 2030 年左右，食物自给率将达到最低值，挑战最为严峻，峰值过后由于人口负增长、老龄化问题等，消费进入稳态阶段，自给率会有所回升。如果在农业科技上有进一步的突破，自给率下降幅度就没有那么快。

三、保障食物安全的政策逻辑

1、政策思路与逻辑

在新的发展阶段，践行大食物观，就是按照“**粮食安全是底线，食物安全是目标**”政策思路，树立三大观念。

一是要树立大资源观，从传统的农业耕地资源角度转向整个国土资源，全方位、多途径开发食物资源。

二是要树立大农业观，目前农业供给体系存在比较严重的结构短板，蛋白饲料原料供给严重短缺，自给率不到 20%。要树立大农业观，今后整个农业供给体系应该要以粮食为基础，“粮经饲”统筹，推动“种养加”一体，农林牧渔结合，形成高质高效可持续的农业供给体系结构。

三是要树立大市场观。保障粮食安全，除了落实责任、调动两个积极性、强化科技支撑和现代农业基础外，必须实现农业的高质量发展，农业供给体系结构优化、高质高效，适应消费结构变化趋势。由此，一方面，必须充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，增强食物产业链供应链韧性，提升保供能力和水平。这次新冠疫情给我们敲响了警钟，是有一些教训的。另一方面，要统筹国内国际两个市场两种资源。我国目前食物自给率只有三分之二，三分之一要靠国际市场。必须从战略上拓展提升统筹国内国际两个市场、两种资源的能力，要畅通国内国际农业食品循环，提高农业食品国际供应链的安全性和可控性。

按照这个思路，今后推动食物安全保障的政策路径是，“两个拓展、一个改革”。

首先，当务之急要实现从耕地资源向国土资源拓展。农业供给体系，要按照粮经饲统筹，种养加一体，宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林，形成同市场需求相适应、同资源环境承载力相匹配的现代农业生产结构和区域布局，提供更加多样化的、丰富的食物供给来源。

其次，从传统农作物和畜禽资源向更丰富的生物资源拓展，发展生物科技、生物产业，向植物动物微生物要热量、要蛋白、要资源。

第三，深入推进农业供给侧结构性改革。这个改革从 2016 年以来不断深化，到新发展阶段应该有更深刻的含义，现在我国整个供给体系侧重于按照过去粮食安全保障的方针，强调谷物特别是主粮的基本自给和绝对安全。但是现在必须要按照“两个拓展”，

按照大农业观、大市场观、大资源观的角度来推动改革，形成全方位、多途径开发食物资源，开发丰富多样的食物品种，实现各类食物供求平衡，更好满足人民群众日益多元化的食物消费需求。

2、保障食物安全的政策重点

保障食物安全的政策重点有四个维度：

第一，构建以保障粮食安全为底线、以确保食物有效供给为重点的国家食物安全综合保障体系。必须强基固本，加强和完善国内食物生产体系建设，切实做到守牢“米袋子”、拎稳“菜篮子”、抓牢“油罐子”。今后突发事件、不确定性因素的风险会越来越多，影响越来越大，今后维护市场稳定的任务非常艰巨，必须进一步完善强化粮食储备调控体系。

第二，按照大食物观、大资源观、大农业观、大市场观，建立高质高效协同可持续农业资源配置机制。

第三，农业科技创新永远是保障我国食物安全的根本出路。前面测算的食物、农业资源的自给率，是基于今后若干年我们的农业科技没有实现重大突破的假设。如果实现农业科技的重大突破，种植面积资源的对外依存度就不会有这么大。若在重点品种上科技取得突破，我国食物自给率水平可以提高三到五个百分点。如果能够保持持续的农业科技创新，在人口增加、收入增长、消费结构升级带来消费需求峰值时，自给率可以保持在目前水平。

第四，必须要**确保全球供应链的战略主动**。目前我国有三分之一农业资源供给来自国外。但目前我国全球供应链是一个短板，今后必须补齐这个短板。为什么这么讲？不管今后科技进步怎样取得突破，不管在资源配置机制、结构优化方面取得怎样的进展，不可避免的是，今后我们利用国外的13亿到15亿亩农业资源的需求必不可少。有了这样一个战略需求，就需要我们在新的发展阶段坚持高水平对外开放不动摇，立足战略主动、安全可控，促进农产品贸易向全球供应链转型升级。重点抓好三个方面政策政策实

施：

一是建立健全全球农业贸易投资与市场监测信息体系，促进国际风险防控关口前移至供应链上端；

二是加快培育全球性农业食品企业，鼓励企业深度融入全球农业生产、加工、物流、营销及贸易产业链、价值链与供应链；

三是深度参与全球农业与粮食安全治理，充分发挥“一带一路”拓展农业国际合作、促进投资贸易建设的平台作用。

总的来讲，要强化全球农业供应链韧性，最重要的目标是要构建安全、持续、稳定的全球农业食品供应网络。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家就“从粮食安全到食物安全：战略考量与政策逻辑”这一问题展开了研讨。

清华大学中国农村研究院副院长，中国农业风险管理研究会会长，农业农村部农村经济体制与经营管理司原司长张红宇认为俄乌冲突对我国最大的影响是信心影响和传导影响。一是信心影响，从国际关于粮食安全标准的三条安全指标来看，我国都没有问题，但俄乌冲突给我国粮食供给带来的信心和心理压力比较明显，按照经济学里的土豆效应，基本食物一旦短缺，或者舆论导向如果不能正确引导，基本食物价格会随之急剧上涨，值得高度关注；二是传导影响，粮食价格的波动会远远大于其供给量的波动幅度。张红宇认为，总量安全是粮食安全重中之重，有数量才有结构调整、质量提升的余地。把资源、要素在总量安全基础上做文章，才能使食谱更加广泛、资源更加充分利用。

此外，张红宇指出我国确保食物有效供给的短板包括资源短板、科技短板、主体行为短板，克服资源短板中重中之重是高标准农田建设，克服科技短板要通过大豆和玉米，克服主体行为短板要通过服务规模经营和土地规模经营，提升种粮农民或从事农业生产农民的生产积极性。将来全球一体化很可能会分化，要坚持一体化路径，以稳定

性的供给应对国际环境的不稳定性局面，是我们必须要牢牢把握的方针。具体而言，要高度关注南南合作问题，中非合作问题，帮助非洲国家种粮食，帮助欠发达国家提升农业科技水平，解决他们国家的粮食安全，实际上可解决中国在全球化背景下的粮食供给问题。

农业农村部农村经济研究中心主任**金文成**认为**俄乌冲突导致粮食供应链受阻，全球粮食安全状况恶化**。由于俄罗斯和乌克兰是全球农产品生产出口以及能源出口大国，俄乌冲突使得全球粮食、食用油以及国际能源价格大幅上涨，农业生产成本也随之上升。**俄乌冲突对我国粮食安全也有一定影响**，造成短期内国内粮油价格大幅上升，但由于我国从俄乌进口粮油占比不大，整体受影响较小，但是俄乌冲突对化肥价格的影响，对我国春耕备播产生一定消极作用。俄乌冲突将改变我国粮食供应和贸易结构，**粮食价格将在一段时期内高位运行**，总体国际市场粮食价格会持续在高位状态，这是一个总体判断。

基于此，金文成给出**稳中求进，保持定力**的政策建议，一是**坚持国之大者，保障粮食安全**。在国际形势不确定性增加情况下，把粮食安全的主动权掌握在自己手中是一个十分重大的战略问题；二是**密切关注形势变化，加强预警监测**。必须建立全产业链的、统筹国际国内的、分品种的粮食供求状况全球预警监测体系，保障国家粮食安全的主动权；三是**强化稳产保供，加强宏观调控**。要稳住粮食面积和粮食产量，牢牢守住耕地18亿亩的红线；四是**关注中低收入群体，保证生活安定**，要把国际物价上涨，特别通货膨胀因素的传导减少到最低限度；五是**树立大食物观，向“两个方面”进行拓展**，推动我国的粮食安全向食物安全转变。

国务院发展研究中心农村经济研究部部长**叶兴庆**围绕在**两个统筹中有效保障国家粮食安全**，主要讲了三个观点，第一，**当前粮食安全形势“近无忧，远当虑”**，即当前有足够的底气维护国家粮食安全、保障国内粮食供应稳定和价格稳定，但受各种因素制约从长远考虑要有忧患意识。第二，**我们当前应该用市场化思维提高国内可持续的、有竞争力的粮食产能**，其中如何处理好土地资源配置中行政规制与农民生产经营自主权的关系，以及在粮食安全问题上，如何处理保重点和保多样、保数量和保质量的关系尤

其需要引起关注。第三，我们应利用全球化的思维来提高海外粮食供应链的稳定性和安全性。第一个维度是积极推进进口品种来源地和渠道的多元化，及要降低单一产品单一国家的进口依存度，从品种角度要发展和扩大国内大豆植物油的生产，逐步降低大豆和食用植物油的对外依存度，从国家角度要关注北美、南美和黑海地区的问题，从渠道角度要重视培育国际大粮商。第二个维度是要积极营造于我有利的国际舆论环境和氛围，讲清楚国际高粮价形成的原因和我国今年粮食进口、库存的变化，帮助低收入缺粮国家渡过目前的难关，并通过加大技术援助力度提高他们长期的粮食自给能力。

江西财经大学经济学院教授周应恒认为俄乌冲突对我国有冲击，但也带来机会，推动了我国进一步确立粮食安全观，推进了相关政策落地。在风险角度看，局部的产品领域会遭受影响，但是长期看影响有限。此外周应恒指出，我国在粮食安全格局中有三大短板：一是农业人均资源相对短缺，二是饲料原料短缺，三是高品质主粮无法满足食物直接消费的需要，对于第一大短板，我们应充分利用在资源方面的多样性优势以及大国小农的体系优势，进行精细化生产，与欧美进行差异化竞争；对于第二大短板，我们要构建粮经饲的组合，通过粮经饲的匹配，构建新的结构调整格局，使得高品质粮食生产方面，提高保证水平的同时，加强饲料谷物的生产；对于第三大短板，我们要充分利用国际市场，建立一种开放的体系，从国际市场调节我们不具备优势的生产。对于利用国际市场，我们一是要加强国际农业的合作，加强南南合作、中非合作，补充俄罗斯农业资源出口缺口；二是要通过调整贸易布局或投资布局，增强话语权和控制能力；三是要做好供应链保障，加强供应链全环节风险监测，按照风险控制的方法制定进口替代调整的预案，来着力稳定国内市场，提高供应链的韧性，四是要从消费角度节约粮食，改变国民粮食消费习惯，减少粮食浪费。

张红宇：解决粮食安全问题需要补资源、科技和经营主体行为三大短板

张红宇 清华大学中国农村研究院副院长，中国农业风险管理研究会会长，
农业农村部农村经济体制与经营管理司原司长

以下观点整理自张红宇在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 45 期）上的发言

一、俄乌冲突对我国粮食安全的两大影响：信心冲击和传导影响

最近一段时期，俄乌冲突引发了全球的关注，特别是粮食安全问题随之而来。我认为俄乌冲突对我国粮食安全最大的影响，一是对信心的影响，二是传导影响。

国际关于粮食安全的标准有三条线，其一是自给率，其二是人均占有水平，其三是粮食储备水平。自给率是指谷物自给水平，要达到 95% 以上。从谷物尤其是聚焦到小麦和水稻，我们的自给率一直在 98% 左右，即便包括玉米在内的谷物自给率去年也达到了 95%。人均占有水平要达到 400 公斤以上。去年中国粮食 6.83 亿吨，中国 14.12 亿人，人均占有粮食 484 公斤，人均占有肉类 63 公斤，人均占有水产品 46 公斤，分别超过世界人均 138 公斤，20 公斤和 23 公斤。所以，我认为第二条安全线，我们的成绩亮丽。粮食储备要达到本年度消费的 18% 以上，这条更不用说了，我们粮食储备远远超本年度消费的 18%。从这三个指标来讲，中国没问题，我们在这方面扮演了全球的优秀生角色。

但是，俄乌冲突带给我们的信心或者心理压力还是非常明显的。换句话说，在粮食全球有危机的情况下，包括最近一段时间疫情引发的散点多发态势，从中国老百姓的反应看，冰箱里储藏什么、保生存、保基本食物恐怕是最重要的。在经济学当中有一个土豆效应，如果基本食物一旦短缺，或者舆论导向如果不能正确引导的话，土豆这种基本需求食物价格会随之急剧上涨，且幅度远大于所谓高端食品价格的上涨幅度。传导影响是指粮食可能在一个阶段短缺 5%、10%，但是它的价格绝不是 5%、10% 的变化，可能是

一种几何基数的变化，从而，放大危机效应。从这个角度来讲，中国这样的粮食生产大国，同时也是粮食消费大国，我们怎样在满足基本食物所需的前提下，特别在满足口粮所需的情况下，使我们的食物、食谱更加广泛，这就需要在认识上要保持定力。换句话说，怎样通过有效的市场供给来换取信心，包括安全的清醒认识，怎样把一些不太好的事，变得更有把握一些，要有大食物观、大市场观、大资源观，需要我们以国内稳定性供给来应对不稳定的全球环境。

我们曾经一度讲，中国粮食供需平衡，丰年有余，这是上世纪 90 年代做出的判断，现在这个判断已经完全不存在了。现在叫做粮食供需紧平衡。**在紧平衡的状态下，我们的粮食安全观，我以为重中之重还是数量安全。**换句话说，有数量才有结构调整的余地，有数量才有质量提升的余地。所以，在常态化和非常态化的情况下，对粮食安全的掌控也要做到随之而动。在这个前提下，把资源、把相对的要素用在确保数量安全上，才能使食谱更加广泛、资源更加充分利用。

所以，我认为俄乌冲突对我们的生产影响不大，但对我们的供给有影响，而这种供给更重要的体现在一种心理压力和传导压力上。因为我们的生产这两年非常平稳，甚至可以说是健康可持续的。去年我国粮食增长了 2%，增加了 267 亿斤；肉类一年增加了 1000 万吨以上，由上年的 7749 万吨提高到去年的 8887 万吨，人均肉类一年时间由 55 公斤变为 63 公斤，说明我们的生产是健康可持续的。但是，我们的生产并不能完全满足供给，不能完全满足需求，而这种需求就是口粮以外的需求，基本的猪肉之外的需求。中国粮食的对外依存度已经达到了 17%，整个肉类对外依存度达到 9%，需要引起高度关注。

二、解决粮食安全问题需要补资源、科技和经营主体行为三大短板

我们的短板和弱项也是非常明显的，资源短板、科技短板、经营主体行为短板。

第一，资源短板。资源相对需求，尤其完全满足多元化、多样化的需求和高端优质化的需求是不足的。现在全部食物已经超过三分之一依赖进口，因此，要按照中央的要求，粮棉油糖肉果菜这个位序一点都不能变，保生产；一定要山水田林湖草沙，宜牧则

牧，宜林则林，但是，宜耕一定要耕，保证资源充分利用。

第二，科技短板。我们的科技短板恰好体现在进口占比比较大的农产品，一个是大豆，一个是玉米。这两个短板短在单产水平太低。黑龙江既是大豆主产省，也是玉米主产省，全国的大豆单产平均水平 260 斤左右，也就是 130-140 公斤左右。而美国的大豆单产平均是 240 公斤，我们相差 100 公斤。我国的玉米单产 420 公斤，美国的玉米 770 公斤，相当于美国单产水平的 55-60%。所以，科技短板应该着重解决大豆产品和玉米产品的单产提升。一定要在生物技术上下大力气，做大文章，在这个问题上绝对不能被舆论左右，一定要瞄准主攻方向。不能急于求成，但是也绝对不能放缓我们的步伐。

第三，经营主体行为短板。粮食生产效益不高，因此要刺激种粮农户的生产积极性。提高劳动生产效率，土地三权分置，经营权有序流转，种十、二十亩地的粮食不挣钱，种一百亩、两百亩绝对挣钱。工业化、城镇化背景之下，种植结构的调整要两极分化，一级是资源型农产品要规模化，非资源型农产品的产出，比如园艺性产品要集约化。资源性农业要减少劳动力，减少劳动力到集约化农业、到设施农业中去。从这个角度来讲，要让种粮有积极性，要实行规模经营。除了土地的规模之外更重要的是服务的规模化。服务的规模化，托管半托管，在实践中反复证明，可以使生产成本降低，亩均效益提升，将来中国在户籍农户家家拥有承包地的情况下，在三权分置的制度安排背景下，形成家庭传承者兼业+外来者专业的农业经营格局是一个大趋势。换句话说，张三是农村的，李四是农村的，他的儿子如果还在农村，他可能传承他父亲承包的地，但他不一定种地，他去外面打工去了，所以叫做家庭传承者可能是兼业的，但是作业环节是拿给专业化的，外来的植保队、机耕队、运输合作社等各种各样的服务组织来完成这个事。**所以，我认为克服经营主体短板要规模化，粮食生产要规模化，非粮食生产要集约化。**同时，构建中国特色的农业支持保护体系，价格要稳住，而且还要逐年提升，尤其小麦和水稻。与此同时，要给种粮的农民真正相关的政策支持。

因此，克服资源短板，重中之重是实施高标准农田建设。中央财经委员会第十一次会议讲到基础设施建设，专门讲到农田基础设施，专门讲到高标准农田建设，高标准农田建设花一千元和五千元带来的效果是完全不一样的，在这方面政府要舍得花钱，克服

资源短板。二是瞄准大豆和玉米，克服科技短板。三是通过服务规模经营和土地规模经营，刺激种粮农民或者从事农业生产农民的生产积极性。

三、通过广泛国际合作实现“以我为主”的粮食安全观

在不稳定性和不确定性的背景下，怎样保我们的供给链的安全，这个命题太重大了。尤其是俄乌冲突之后这两个月的变化，超过所有人的想象，将来全球一体化很可能会分化。一体化的路还要坚持，当然需要我们更加开放，更加深化改革，但是是不是能够以我们稳定性的供给应对国际环境的不稳定性局面，这是我们必须要牢牢掌握的方针和定力。怎样以稳定性供给，怎样以稳定性的供给链，保我们的安全，我认为要高度关注南南合作问题，中非合作问题，帮助非洲国家种粮食，帮助欠发达国家提升农业科技水平，帮助解决他们国家的粮食安全，在很大层面上实际上解决中国在全球化背景下的粮食充分供给问题，在这个方面有大文章可做。因此，中国要开展广泛的国际合作，缓解国际市场的更大的压力，实现“以我为主，立足国内，确保产能，科技支撑，适当进口”的粮食安全观，把产业安全的主动权掌握在自己手里。

金文成：我国粮食安全受国际影响有限，但需警惕国际价格传导和供应链风险

金文成 农业农村部农村经济研究中心主任

以下观点整理自金文成在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 45 期）上的发言

2 月 24 日，普京宣布对顿巴斯采取军事行动，拉开了俄乌战争的魔盒，这个魔盒一打开，世界形势大变。俄乌冲突给我国带来的影响是很直接的，对世界的影响现在还在持续深化中。

一、俄乌冲突与全球粮食安全

（一）俄罗斯和乌克兰是全球农产品和生产出口大国，俄乌冲突影响全球粮食和食用油供应链，导致价格大幅上涨。

据联合国统计数据，小麦的产量，俄罗斯和乌克兰基本上占到 15% 的水平，但是，出口量占到全球接近三分之一。比较明显的是大麦产量占到 19%，但出口量占到全球的 31%。葵花籽油产量占到全球的 57.8%，出口量占全球的 68.3%。两个国家发生冲突后，世界粮食油料以及食用油价格都出现明显上涨。

从 2005 年以来，世界粮食市场和食用油价格指数有了三个高点区。一是 2007-2008 年阶段，二是 2010-2012 年阶段。第一次源于发达国家生物燃料需求强劲，加上气候变化的影响，导致主产国粮食供给不足。第二次主要是气候变化导致主产国粮食减产供给不足，同时国际游资进入，投机商炒作，推高了价格。但是这次价格上涨，除了世界气候变化因素影响之外，俄乌冲突进一步抬高了价格。



数据来源: FAO

(全球谷物和食用油价格指数跃升至历史最高水平)

(二) 俄罗斯是全球能源出口大国，俄乌冲突导致国际能源价格上涨，农业生产成本随之上升。

俄罗斯是全球最大的天然气出口国、第二大石油出口国。美西方对俄实施制裁刺激油价大幅上涨，3月初布伦特原油价格直逼140美元/桶大关，欧洲天然气价格同比暴涨10倍。俄罗斯是氮肥和钾肥的重要供应国，占全球氮肥贸易的15%，钾肥出口的17%；同样成为制裁目标的白俄罗斯，占全球钾肥出口的16%。三分之一的钾肥出口是由这两个国家影响的。俄乌冲突以来，全球氮肥价格飙升40%-50%，磷肥和钾肥的价格上涨约30%。农业生产资料价格的上涨，必然拉动农业生产成本上升，进而推动农产品价格上涨。

(三) 粮食供应链受阻，全球粮食安全状况恶化。

梳理俄乌冲突后一些国家采取的措施，基本都是管制粮食和管制油料。最早是保加利亚增加粮食储备，进行出口管制。4月22日印度尼西亚暂停棕榈油出口。俄乌冲突

之后带动价格上涨，成本上升，以及供应链受阻，进而从粮食影响到了油料，油料又进一步扩张到了其他初级产品，这些情况进一步推动了世界粮食形势的恶化。联合国粮食计划署预测，全球估计约有 4500 万人处于饥荒的边缘，尤其在非洲地区。

时间	国家	贸易政策
3 月 4 日	保加利亚	增加粮食储备，进行出口管制
3 月 4 日	匈牙利	对谷物出口进行管制
3 月 9 日	乌克兰	禁止小麦和谷物出口
3 月 10 日	黎巴嫩	禁止食品出口
3 月 10 日	俄罗斯	禁止向欧亚经济联盟国家出口谷物、白糖、原糖
3 月 12 日	埃及	禁止出口植物油、玉米和小麦等三个月
3 月 13 日	阿根廷	暂停豆油和豆粕出口登记
3 月 13 日	乌克兰	暂时禁止出口所有类型的化肥
3 月 13 日	阿尔及利亚	禁止出口包括糖和小麦在内的食品
4 月 22 日	印度尼西亚	从 4 月 28 日起暂停棕榈油及相关原料的出口

（俄乌冲突之后全球粮食贸易政策变动）

二、俄乌冲突与我国粮食安全

（一）受国际市场影响，短期内国内粮油价格大幅上升。

国内小麦现货价格在一周内涨幅超过 10%，迅速跨过 1.6 元/斤大关，创历史最高

记录；3月2日，大连商品交易所玉米主力合约（2022年5月）收盘价为2885元/吨，创历史新高；3月4日，国内毛葵花油价格基本在14000-15000元/吨，较冲突前上涨20%—30%。

（二）我国从俄乌进口粮油占比不大，整体受影响不大。

本年度我国与乌克兰签订了约700万吨的玉米进口订单，截至3月初，只有100多万吨没有装船，占我国玉米进口总量和消费的比重分别约为5%和0.4%，对我国玉米市场影响不大。

国内食用油消费以大豆油和菜籽油为主，占比分别为43%和22%，葵花籽油占比约为4%。受俄乌冲突影响，短期内葵花籽油进口受阻，我国豆油、菜籽油进口预计会替代性增加。

（三）化肥供给趋紧，价格上涨影响春耕备播。

我国钾肥一半左右依赖进口，国内钾肥市场价格受国际市场影响较大。进口氯化钾港口均价从年初的4150上涨至3月中旬5000元/吨，同比上涨115.05%，接近历史最高点。国内60%大红颗粒钾肥的价格已达到5300—5700元/吨，创造了新的纪录。

价格上涨可能影响农民种粮积极性，对于散户会增加抛荒的可能性；对于规模主体可能会施用低含量肥料或少施肥料来降低成本，这都将影响粮食产量和品质。同时，钾肥供应趋紧，价格飙升，也会导致钾肥造假现象增多。

三、基本判断和政策建议

（一）基本判断

从国际上看，现在看俄乌谈判进展缓慢，短期内世界市场价格波动态势可能仍会持续。受天然气、石油价格上涨，拉动了世界初级产品价格的整体上涨，对我国的传导作用也是比较明显。再加上由于战争导致的一些供应链受阻，所以，短期内粮食市场价格

波动和市场供应的状况还将持续。从长期看，世界政治格局变化，疫情叠加，全球粮食供给受价格和气候影响，世界粮食供应不确定性增加，但总体上供应趋向偏紧。由此看出，我国现在提出“立足国内，确保粮食供应，把粮食安全主动权牢牢掌握在我们自己手中，中国人的饭碗装中国粮”这样的粮食安全认识和战略判断是非常正确的，也反映了党中央对粮食形势判断未雨绸缪，高瞻远瞩。俄乌冲突将改变国际粮食供应链和贸易结构，粮食价格或在一定时期内高位运行，这是一个总体判断。

就国内而言，由于我国谷物自给率比较高，受国际影响有限，但需要警惕国际传导和供应链风险。我国的食物自给率和谷物自给率很高，保持 95% 以上。但是这些年，特别是 2012 年以来，随着我国小麦稻谷与玉米的比价发生了变化之后，小麦和稻谷进入了饲料领域，打穿了以玉米为主的饲料粮的界限，这种情况如果持续下去，有可能给粮食安全，特别是对谷物自给带来影响。我国现在进口较多的主要是在大豆上，大豆现在自给率只有 15%，食用油料自给率只有 30% 左右。食用油对外依存度较高，主要源于国内资源现在难以保证。所以，从粮食安全看，谷物本身的安全问题没有大的风险，但是从大食物观上来看，油奶肉的风险还是存在的，特别是油的自给率偏低，这对未来我国带来了一定的风险隐患。另外，我国的化肥由于钾肥自给率偏低，也会影响到我国粮食安全的保障。所以，需要提升国内产能，拓宽进口渠道，增加钾肥供应。

（二）政策建议：稳中求进，保持定力

1、坚持国之大者，保障粮食安全。作为党中央高度关注的粮食安全，在国际形势不确定性增加、全球化逆流上升的背景下，把粮食安全的主动权掌握在自己手中，这是一个十分重大的战略问题。习近平总书记多次强调，粮食多了、少了是战术问题，而粮食安全才是战略问题。这次在新冠肺炎疫情下，一些国家首先就捂紧了自己的粮袋子，对粮食出口进行管制；这次俄乌冲突爆发后，许多国家马上又捂紧自己的粮袋子，而且把油瓶子都捂住了。所以立足国内、确保产能是十分重要的，尤其要把提高农业综合生产能力作为一个十分重大任务，确保粮食产能，才能真正地把中国人的饭碗牢牢端在自己的手中。

2、密切关注形势变化，加强预警监测。现在，国际形势变化十分复杂，必须建立全产业链的、统筹国际国内的、分品种的粮食供求状况预警监测体系，才能对我们这样一个 14 亿人口大国的粮食安全时刻做到心中有数、心中有数。相关部门和单位要围绕我国粮食的主要品种、油料主要品种，包括奶和肉等相应地建立立足于全球的监测预警体系，这样才能牢牢掌握国家粮食安全的主动权。

3、强化稳产保供，加强宏观调控。今年稳产保供工作重点要抓两项内容：稳住粮食面积，稳住粮食产量。粮食播种面积要保持在 17.6 亿亩以上，产量要稳定在 1.3 万亿斤以上，同时要扩油料扩大豆，增加大豆的种植面积，增加油料的种植面积，提高油料自给率。关键要把握两个要害：一是要把“种业振兴行动”作为一个重要支撑来推进，打一个种业翻身仗。我国谷物种业自主可控没有问题，但还有一些畜禽品种、果蔬品种以及种质材料是受制于人的，种业企业能力相对来说存在小散弱。要通过开展种业振兴行动，提升种业产业竞争能力。二是严守耕地保护红线。据第二次国土调查和第三次国土调查，2009-2019 年十年间，我国耕地面积减少了 1.13 亿亩，总数已经跌破了 20 亿亩，已经逼近了 18 亿亩红线。所以，在这种情况下要保证我国的粮食安全，必须牢牢守住耕地 18 亿亩的红线，在耕地保护上要采取“长牙齿”的措施，来切实把耕地保护责任落实到党委政府，要实行党政同责。尤其是要对耕地利用的类别，耕地的用途进行管控。过去我们是对耕地的非农化进行管控，今后我们要对耕地的农用地也要管控。耕地主要是用于粮棉油菜饲料等种植，基本农田主要用于种粮，高标准农田那就是全部要用于种粮，确保按照这样的耕地利用优先序，保证粮食生产基础的稳定。

4、关注中低收入群体，保证生活安定。受疫情影响，再加上俄乌冲突的影响，现在一些地方就业出现了困难，特别是第三产业。由于第三产业中吸收农村劳动力较多，受疫情因素影响，一些第三产业就业出现了波动，这种情况下中低收入群体可能会受到一些影响。所以，我们要切实保证中低收入群体的生活安定，在控制好物价和稳链保供上下工夫。要把国际物价上涨，特别通货膨胀因素的传导减少到最低限度，保证国内物价稳定、保证人们生活安定。

5、树立大食物观，要向两个方面进行拓展。一是从耕地资源向整个国土资源拓展，

一个是向生物资源拓展。通过这两个拓展，推动我国的粮食安全向食物安全转变，确保中国人的食物供给、蛋白供给、热量供给。同时用好两个市场、两种资源，把国内国际市场的资源用好，利用国际市场的资源来调剂国内市场食物供给，确保我国的粮食安全。

叶兴庆：在两个统筹中有效保障国家粮食安全

叶兴庆 国务院发展研究中心农村经济研究部部长

以下观点整理自叶兴庆在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第45期）上的发言

我从统筹国内国际两个大局、发展和安全两件大事出发，谈谈对**有效保障国家粮食安全**的看法。我想讲三个观点。

一、对我国粮食安全形势，可以用“近无忧，远当虑”六个字概括

“近无忧”，是指从当前看我们有底气维护国家粮食安全，保障国内粮食供应稳定和价格稳定。因为我们有连续多年的粮食丰收作为基础，也有充足的库存做保障，而且我们也有强大的资源动员能力，有**生产体系、储备体系和进口体系**这三大体系做支撑，我们的粮食安全是有保障的。

至于俄乌冲突的影响，我认为**俄乌冲突对我国粮食安全的影响确实是有**的，但这种影响是在**可控、可承受范围内**。之所以这么说，是基于两个角度的分析：一是**直接影响**，从俄罗斯乌克兰进口的农产品占我国农产品进口的比例，部分品种的比重还是比较大的。比如，我国从乌克兰进口了1460万吨的谷物，这个进口量相当于我国去年全部谷物进口量的20%多；其中玉米进口800多万吨、约占我国玉米进口的30%，大麦进口320万吨、约占我国大麦进口的26%，葵花籽油进口89万吨、约占我国葵花籽油进口量的70%。我们从俄罗斯也进口了一些谷物和油料，但总量不是太大。这组数据可以直观反映俄乌冲突对我们的直接影响。二是**间接影响**，恐怕更为明显一些。我国的农产品进口量比较大，自俄乌冲突爆发以来全球粮价进一步上涨，这会抬高我国粮食、其他农产品乃至钾肥的进口成本，因此输入性影响是比较明显的。尽管如此，自俄乌进口受阻和自全球进口成本增加相对我国国内庞大的产能和库存而言，影响是可控的。

“远当虑”，是指从长远看要有忧患意识。之所以要有忧患意识，是因为**我们的粮食需求峰值还没有到来**。总的来看，国内粮食需求量会进一步增长。从国内生产发展来

看，还有一定的增产潜力，但我们水土资源的有限性、气候变化的影响、农民老龄化和小农户分化程度的加剧、农业比较优势的下降等一系列因素都会对国内粮食增产潜能释放构成制约。需求峰值还没到来，未来还有增产潜力，但这个潜力释放出来要受到一系列因素的制约。

在当前百年大变局的背景下，大国博弈会进一步加剧，大国效应会进一步彰显，所以，我们未来全球进口体系的重构也会面临很多挑战，外部的不确定性会带来我们进口的不稳定性，这也是值得我们忧虑的事情。

综上所述，我国粮食安全形势就是“近无忧，远当虑”。

二、用市场化思维提高国内可持续、有竞争力的粮食产能。

做到“以我为主、立足国内”，应注重用市场化的思维来提高国内的粮食产能。这里有两个关系，当前尤其要引起我们的关注。

第一个关系是处理好土地资源配~~置~~中行政规制与农民生产经营自主权的关系。按照国家的发展战略，对耕地利用实行规制，包括禁止非农化、治理非粮化，是完全有必要的。我国的资源特点决定了对土地资源的配置要有非常详细、严苛的行政规制，保护耕地资源的这根弦要始终绷紧，这毫无疑问是正确的。但另一方面，农民要从事农业生产，其出发点是要增加收入、有利可图。所以，我们要尽量适应农民的需要，在土地资源的配置上，国家的优先序与农民的选择权要统筹起来，采取一系列的扶持政策，把国家的优先序转化为农民的自觉行动，转化为农民的生产经营选择行为，因此很多的政策需要重塑，要围绕农民种粮有利可图来强化我们的农业发展政策。

第二个关系是在粮食安全问题上，保重点和保多样、保数量和保质量的关系。2013年中央提出了新的粮食安全战略：“以我为主，立足国内，确保产能，适度进口，科技支撑”。这是习总书记在2013年的中央经济工作会议和中央农村工作会议上提出的，这两个会议间隔非常近，两次会议上都阐述了我国为什么要重视粮食安全问题、如何保障国家粮食安全。在新形势下，为什么要继续坚持实施“五句话、二十字”的国家粮食安

全战略？我们应该认真地回顾一下总书记当年提出“五句话、二十字”粮食安全战略的考虑是什么，当时的时代背景是什么。

2013 年前后，我国农业领域发生了很多转折性的变化。比如，出现了大宗农产品的成本和价格倒挂的拐点，我国农产品的成本和价格超过了国外，而我们的几大谷物，稻谷、小麦、玉米全面净进口的出现也大概是在那个阶段。因为在 2013 年之前，我国的粮食安全战略是在正常情况下保证 95%以上的自给率，这是 1995 年发表的《中国的粮食问题》白皮书中提出的，而且当时的粮食包括谷物、大豆、薯类，也包括食用油脂，是一个很宽泛的粮食概念，也是一个很高的自给率要求。到了 2013 年的时候，我国农产品供需情况有了很大的变化，大豆以及其他一些谷物和油料品种的进口量在逐步增加，按以前的粮食口径要达到 95%以上的自给率目标已经做不到了。所以，中央提出“谷物基本自给、口粮绝对安全”，本意是要集中力量保重点、保口粮、保谷物。大家知道大豆不是口粮，也不是谷物，把大豆算进来我们的自给率达不到 95%。有鉴于此，**我们实事求是地把粮食安全的口径调整为谷物基本自给、口粮绝对安全**，本意是突出集中资源保重点，突出将国内资源优先用来保我们的口粮和谷物这个重点。

今年 3 月 6 日，总书记在和全国政协农业界委员座谈时发表的重要讲话中提出要树立大食物观。我个人理解，总书记在这次会议上讲到的大食物观是有前提条件的，它是在确保粮食供给的同时，要保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给。总书记在这个讲话中，多次用到了“**粮食安全**”概念，也用到了“**食物有效供给**”的概念。我认为这两个概念是要做严格区分的。冠以“安全”的仍然是粮食，至于肉类、蔬菜、水果、水产品，总书记用的概念是有效供给。我理解，**上升到安全的高度，更多强调确保，更多强调的是政府的事权和责任**，有效供给则更多的是要充分利用耕地之外的其他食物资源，包括木本油料、海洋、食用菌，甚至包括植物工厂，通过多种途径来满足人们不断增长的对其他食物的需求，我认为这是大食物观的本意。现在提出大食物观也是指大农业观、大资源观，我们要深化农业供给侧结构性改革，在保护和用好耕地的同时，也要充分利用其他非耕地资源。今天的会议标题是“从粮食安全到食物安全”，我建议还是要斟酌一下食物安全这四个字，因为总书记并没有讲食物安全这四个字，而是粮食安全和食物有效供给。安全和有效供给在政策口径上、尺度上、国家资源分配上

恐怕还是有差异的。因此，总书记十年前讲的“五句话、二十字”，**保证谷物基本自给、口粮绝对安全，这样一种安全观和安全战略要长期坚持**，因为这是根据我国的资源禀赋、人口规模等基本国情制定的。

还有保数量和保质量的问题。现在“量”当然仍很重要，但人的需求在变化。即便是口粮绝对安全，其内涵也在变，要求也在提高。现在吃大米、吃面粉不仅仅是量够的问题，还有质量的问题，**所以在保证数量安全的同时，还要提高品质安全**。质量的概念，除了产品本身的质量之外，还有发展方式，也即农业的高质量发展和粮食的高质量发展。

三、用全球化的思维来提高海外粮食供应链的稳定性和安全性

在“五句话、二十字”的粮食安全战略中，有四个字非常关键也非常重要，即**适度进口**。从我国的资源禀赋条件，以及我国所处的发展阶段出发，适度进口这四个字怎么理解？适度进口跟以我为主、立足国内，跟“中国人的饭碗要牢牢端在自己手上”“我们的饭碗主要装中国粮”这样的粮食安全观是什么关系？这中间的度怎么把握，怎么平衡？我认为这是对我们粮食安全治理能力的一个挑战。当前要用好适度进口这四个字，可能需从两个维度下工夫。

第一个维度是积极推进进口品种、来源地和渠道的多元化，降低单一产品单一国家的进口依存度。应从统筹国内国际两个大局、统筹发展和安全两件大事这样一个站位来思考这个问题。其实，我们并非现在才意识到要这么做。近两年中美经贸斗争加上今年的俄乌冲突给我们带来很多警示。现阶段做到品种、国家和渠道的多元化有三点要注意。

1、**从品种角度**，现在我国大豆和食用植物油的进口依存度明显超过了安全底线，应该要亮起红灯，**要扩大国内大豆和植物油料的生产，逐步降低大豆和食用植物油的对外依存度**。现在还面临另一个比较难的选择，以玉米为主的饲料粮的进口和肉类进口，这两者之间怎么把握好平衡？从产品的可贸易性、从贸易的稳定性和可靠性的角度看，还是应该进口饲料粮，发展国内畜牧业，来满足对动物性产品不断增长的需求。从中国十四亿人口的大体量来看，恐怕要更多地注意进口的稳定性和安全性的问题。

2、**从国家角度**，现在全球能够批量出口大宗农产品的地区有三块：北美、南美和黑海地区。这三个地区都是我们进口多元化的重要目标区域，但这三块都有问题需要引起警觉。对北美来说，我们在认真执行中美第一阶段经贸协议，这两年也扩大了自美农产品进口。农产品贸易是中美经贸关系的稳定锚之一，这符合双方的利益和需要，但中美关系又充满不确定性，既要进口美国的农产品，又要为中美关系的复杂多变预留空间，因此要在南美或者黑海和其他地区有备手。南美地区是我国主要的农产品进口来源地，这个地区的生产和贸易增长的潜力非常大，但也有明显的短板，比如化肥、种子、物流体系等都存在一些短板。所以，我们要提高从南美地区进口的稳定性、安全性、可靠性就需要关注上游，在物流的关键节点提供帮助，这样才能稳固我们从这些地方进口的来源。俄乌冲突不管以什么方式结束，美西方对俄罗斯的对抗都会长期化，黑海地区在进口多元化中能起到多大的作用，能够扮演什么样的角色，目前还面临很大的不确定性，但这个地区粮食生产和贸易增长的潜力很大，包括他们的小麦、玉米，甚至未来的大豆，都是我国缺口比较大的产品，我们当然不能放弃这样一个地区。

3、**从渠道角度**，我国作为农产品贸易渠道的后来者，在很多方面非常被动。近些年来，我们很重视培育国际大粮商，也采取了一些举措，一些企业在境外资源的掌控能力也在提高，当然还需久久为功。

第二个维度是要引起智库和媒体重视的一件事情，即要积极营造于我有利的国际舆论环境和氛围。

最近，美西方试图把导致当前全球粮食危机的责任甩锅给俄罗斯，也试图把黑锅甩向中方。他们认为，中国大规模囤积粮食推高了国际粮价。对这样的论调，国内的媒体、专家、智库应该尽快站出来以正视听。我们首先要讲清楚，目前的国际高粮价到底是如何形成的。当前的国际高粮价是否和俄乌冲突有关系呢？当然有关系，但不完全因为俄乌冲突。使用 FAO 食品价格指数测算，今年 1 月份的指数跟 2020 年低点相比，食品价格指数涨了 44%，但今年 3 月份跟今年 1 月份相比，上涨幅度是 17%，也即在新冠疫情后、俄乌冲突前，全球食品价格指数已经上涨了 44%，俄乌冲突后在此基础上又涨了 17%，所以不能把涨了 17% 后的高粮价都归结到俄乌冲突上。从谷物价格看，与 2020 年

低点相比，今年1月份上涨了40%；今年3月份和1月份相比，也就是俄乌冲突后上涨了21%，在涨了40%的基础上最近涨了21%。从植物油看，今年1月份和2020年低点相比涨了131%，今年3月份和今年1月份相比涨了34%，在涨了131%的基础上又涨了34%。所以，俄乌冲突后全球粮价的上涨的确比较快，也比较明显，但是，目前全球的高粮价是多种因素起作用的结果。即便是俄乌冲突以后产生的价格上涨，也要分清楚哪些是俄乌冲突导致的，哪些是美西方制裁措施导致的。因此，我们要把涨价的逻辑讲清楚，责任自然就明晰了。

其次我们有责任讲清楚最近两年中国的粮食进口和库存变化。近两年我国粮食进口增加较多，2020年进口的大口径粮食是1.4亿吨，去年是1.6亿吨，但是我们增加的进口主要是玉米、大麦、高粱以及用作饲料的小麦和碎米，主要是用作饲料的，**对其他国家口粮进口的挤出效应是不明显的**，我们并未抢别人的口粮的市场份额。目前我国粮食库存量和全球占比的确比较高，但这是多年来逐步积累的。自2011年全球粮价峰值过后，2012-2014年全球粮价呈现回落走势，2015-2020年上半年全球粮价处于持续低迷和低位波动格局，我国的粮食库存正是在这个期间逐步建立起来的，并不是最近两年突然增加的。所以，我们要解释清楚**目前的全球高粮价不是中国进口增加导致的，也不是中国的高库存导致的**。同时，我们还要落实好总书记去年9月份首次提出的**全球发展倡议**和前几天刚刚提出的**全球安全倡议**，**帮助低收入缺粮国家渡过目前的难关，并通过加大技术援助力度来帮助他们提高长期的粮食自给能力**，这也是营造于我有利国际氛围的方式之一。

我国是一个大国，对全球贸易来说，我国的进口增长是一种增量贸易，我们有14亿人的大市场，我们的进口量是百万吨级、千万吨级的增长，对国际市场的确有很大的影响。**我们要在未来现代化的进程中用好“适度进口”这四个字**，向国际社会说明我国粮食进口增长的具体情况。同时，我们要通过南南合作、中非合作来帮助低收入国家，提高他们的农业发展能力，提高他们减贫的能力。

周应恒：粮食供应中的三大短板和扬长避短的基本思路

周应恒 江西财经大学经济学院教授

以下观点整理自周应恒在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 45 期）上的发言

一、俄乌冲突对中国粮食安全带来的影响

俄乌冲突对中国粮食安全的影响可以概括为：有影响，但可控；直接影响小，但间接波及大；危中有机会，乌克兰那边有危险，俄罗斯这边有机会。冲击影响增加了不确定性的同时，让我们对粮食安全观的确立和坚持现有政策，也有了确定性的自信。

从风险角度看，短期来看在相关的主要产品领域里还是蛮明显的，但是长期来看会比较小。这主要是因为俄乌在全球的粮食生产与贸易过程中扮演重要角色，这两个国家也是我国主要的农产品贸易合作伙伴。基于全球的食物系统的观念，中国作为全球食物系统中的组成部分，并且是非常具有份量的组成部分，当然双方冲突对国际市场的冲击会传导过来，构成直接与间接的影响。这种冲突的影响，并不一定只是战事造成的直接影响，还多是因为冲突战事带来了双方或者是国际集团对抗，疯狂制裁以及反制措施带来的冲击，并深深改变国际农业贸易格局。

从局部来看，乌克兰的变化或冲击会更大一些。乌克兰不仅是谷物生产大国，更重要是谷物贸易大国。相对俄罗斯，我国谷物和粮油从乌克兰进口更多一些。更重要的是从全球看，乌克兰还是非洲四十多个国家，特别是低收入国家粮食供应的主体。根据乌克兰农业部 4 月 21 日的报告看，在战争期间他们仍然在加强农业生产的支持。即使处在战争状态，到报告时，在乌方的控制区域，对于去年的冬播作物，已经施了一次氮肥，这当然会有利今年夏收的小麦、大麦以及油菜的生长。即使战事中，迎来 4-5 月玉米、葵花以及土豆的春播季节，他们已经完成了 1440 多万公顷的播种，比去年或上个季节的 1690 万公顷的播种少了 250 万公顷左右，即实际减少了 15%，当然战事还在进程中，

不确定性还存在。因为对乌克兰直接的影响可能还不仅仅是播种多少的影响，还会对这个生产季的生产作业造成影响，因为肥料的供应很多是从俄罗斯和白俄罗斯来，现在苦难了，对近年就会有影响，而且缺少劳动力，还有农资价格上涨的影响。所以，综合起来看，2022 年的粮油产量受到的冲击应该不会太小，即使不一定是 FAO 上个月预测的减收 30%，也比他们农业部估计播种面积减少 15% 的幅度会大一些。按照其生产量的 30-40% 用于国内消费，60-70% 用于出口的估算，主要品种出口量估计减少至少在 1/4 到 1/2 之间，这个影响短期当然会很大。但是也会被其他补救政策逐步对冲缓解。除乌克兰加大力度支持农业，预计今年给农业部门的贷款支持 8 倍于去年，达 400 亿格里夫拉外，世界各国都采取了政策应对保证粮食安全。如，欧盟启动紧急支持方案，鼓励各成员国家、加强粮食农业的生产和支持等等。所以，从更长期来看，俄乌冲突对国际粮食市场的负面影响可能会逐渐变小。短期影响会大一点，还有是因为乌克兰粮食贸易出口主要靠两大港口，而两大港口都是战争区域，使得乌克兰粮食作物和油料出口因为冲突就处在停滞状态，这当然对我们从乌克兰进口的玉米油脂在交货季节上，在能否交货方面都会构成冲击。同时，战事对中国在乌克兰的农业投资已经造成较大影响。例如中粮集团就是乌克兰前三大谷物出口商，第二大油脂出口商，现在中粮在乌克兰的所有业务全部停止运转了。当然从长远看，如果战事不再全面升级，这种直接的冲击影响，我们认为还是可控的，目前粮油产品的国际价格高腾，除了农产品的价格弹性大外，这种价格的冲击也多是在心理上的影响，短时间有放大。

二、当下中国粮食供应中的三个短板和扬长避短的基本思路

我们的短板主要有三，首先是中国农业资源的人均相对短缺是最大的短板。其次是可以从我国农产品贸易结构趋势表现出来的，就是高品质的食用农产品国内供应不足，无法满足日益增长的升级需要。还有一个大的短板，就是饲料粮、饲料本身的短缺，表现在大豆（油脂+饲用豆粕）及饲用谷物和饲料的大量进口上。从我国进口贸易来看，除大宗产品外，这些年进口金额增长比较多的是高品质的蔬果、水产等各类食品，使得现在进口金额已经接近或超过了相关产品的出口金额。像肉类一样，我们原来都是出口国，现在都变成了进口国。这说明高品质农产品国内供给保障还没有真正做到位。针对这几大短板，一个基本的思路，就是要扬长避短。

在资源方面，我国人均农业资源量不足，但我国在资源的多样性方面特别具有优势，比如，相对于耕地或者农用地，我国不仅国土面积大，地貌与气候条件都多样，而且生物基因、种植资源的多样性也是世界少有的丰富。消费升级的背景下我们食物消费追求的越来越不是数量，而是品质。我们可以充分利用在资源方面的多样性优势，甚至大小农体系不具规模性的劣势也可以充分利用，我们可以比欧美的资源大国，更擅长进行精细化的生产，农业进行精耕细作，这是我们五千年来的农业的传统或者是文明的优势。我们从开展优质产品生产或者说跟欧美进行差异化竞争的角度来讲，是具有优势的。我们把这种农业文化传统的优势，以及农业主体组织的优势和资源的优势可以结合起来，更好地提升高品质食物需求的供给保障水平潜力巨大。所以，我们现在强调要推进农村一二三产融合，强调把小农户和大市场结合起来，强调数字赋能农业发展，特别是让农业电商使得边远山区小农生产也能够和大市场对接。这块展示了应对未来食物需求的增长领域中，我们还是可以赢得差异化竞争的。

针对饲料谷物、饲料原料短缺这个短板，我们要构建一种“粮经饲”的组合。既然口粮基本安全有保障，并且口粮的直接消费量还在减少，我们过去用于国民食用农产品的资源可以进行追求高质化的少而精生产。就是说数量方面不一定要那么多，而我们可以转换一些资源出来，用于生产饲用或经济作物。对于饲用作为，不必追求都要收获成原粮，完全可以按照饲料的需求结构，有些可以选择种植生长量比较大的作物，不等其成熟就进行“青储”加工。这样可以大大增加饲料的供给量。这样通过“粮经饲”的匹配，构建新的土地利用结构调整格局，提高土地资源利用效率，满足高品质食物需求生产。当然，还可以按照大资源观的理念，向耕地以外的国土资源要食物。利用我国多样性的资源，还需要发挥“种养结合”、“精耕细作”的传统，并且还将长期存在的小农户组织体系，可以在这方面发挥重要的作用。比如在农区，特别是南方的丘陵山区，我们可以发挥小农户，把种植业养殖业结合起来发展，不一定大规模，但一定是高品质的养殖业。

三、基于大市场观，我们如何利用国际市场，保障我国全球农业供应链安全的问题

按虚拟面积来看，我们需要有 13-15 亿亩农业资源通过国际市场来获得，这是由我

国资源禀赋所决定的。其实，要满足高级化的消费需求，我们也必须建立一种开放的体系，要从国际市场调节我们不能或者是可能不具备优势的农产品，才能满足我们对新奇特、多样化的需求，也就是说即使食物量足够了，也是需要进口的。所以，大安全观不仅要保证足够食物供应量，还要保证我们的多样化消费需求满足，还要有经济效益的观念，就是经济效益还要高。基于这样的考虑，我们要主动地充分利用国际市场。具体简短地说：

一是要加强国际农业的合作，南南合作、中非合作，还有俄乌战事的双方仍然是我们未来需要重视的合作伙伴。特别是俄罗斯对欧盟或美西方直接的农产品贸易都在萎缩，但是对华出口仍然在快速推进，这是他们的政策选择也是我们的需要，不仅对于我们建立多样化的格局，更好满足需要，而且是我们提升国际话语权，提升国际市场的影响力，以及应对国际格局变化所必须的。

二是我们要不断促进农产品贸易市场的多样化和多元化，要调整贸易布局或者是投资布局来增强话语权和控制能力。

三是供应链保障方面也是非常重要的，应该加强供应链全环节风险监测，按照风险控制的要求，来制定我国进口替代调整的预案和战略，只有这样才能着力稳定国内市场，提高我们供应链的韧性。

四是确保中国食物供应链的韧性，需要着眼消费方面的调整，就是要节约粮食，乃至改变我们的消费习惯，我国现在有超过能满足二亿以上人口的食物在食物系统中浪费，如何减少食物浪费，也是我们对策的应有之义。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

