



# 全球粮农治理框架下的中国粮食安全

□ 史妍娟



2019年10月14日,国务院新闻办公室发表了《中国的粮食安全》白皮书,全景式展现了新中国成立70年来特别是党的十八大以来我国粮食安全事业取得的历史性成就,阐明我国将坚定维护世界粮食安全,推动构建人类命运共同体的粮食安全理念。

一个国家的粮食安全问题,既受其经济社会发展环境的影响,也受其资源禀赋的约束。40多年的改革开放,我国社会主义现代化建设取得了举世瞩目的成就,社会主要矛盾由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。随着人们对美好生活需要的不断增长,迫切需要统筹利用国内国际两个市场、两种资源,以有效调剂和补充国内粮食供给,缓解国内农业资源环境压力。因此,在保证国家粮食安全前提下,积极参与全球粮农治理,这是我国现阶段面临复杂国际环境所应坚持的农业发展方向。

## 中国为粮食安全所作的积极努力及面临的新形势

改革开放以来,我国的粮食产量实现多年稳定增长。2018年全国粮食产量突破13000亿斤,已经连续多年稳定在12000亿斤以上。根据国家统计局2019年12月6日公布的数据显示,2019年全国粮食总产量达到66384万吨(13277亿斤),比2018年增加594万吨(119亿斤),增长0.9%,创历史新高。我国农产品平均关税由1992年的46.6%削减到目前的15.2%,不足世界平均关税水平的1/4,是世界上贸易自由化程度最高的国家之一。我国人口占世界的近1/5,粮食产量约占世界的1/4。我国依靠自身力量端牢了自己的饭碗,实现了由“吃不饱”到“吃得饱”,并且“吃得好”的历史性转变。这既是中国人民自己发展取得的伟大成就,也是为世界粮食安全作出的重大贡献,有力地回答了“谁来养活中国”的问题。

近年来,中粮集团、北大荒、首农集团等国内大型粮油企业纷纷“走出去”,在与国际大粮商的同台竞争中不断提升竞争能力,特别是中粮集团,目前已经成长为全球第五大粮商,在巴西、阿根廷、黑海地区和印尼等粮食核心产区构建起多元化进口格局,建立了超过我国进口粮食贸易量一倍以上的全球贸易能力,在国际粮食市场的话语权明显增强。

我国也一直积极参与世界粮食安全治理。积极响应和参与联合国粮农组织、世界粮食计划署等涉粮国际组织的

倡议和活动。推动增强非洲等发展中国家在涉粮国际组织中的代表性和发言权,支持发展中国家的合理诉求。致力于落实联合国2030年可持续发展议程,制定了《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,发布了《中国落实2030年可持续发展议程进展报告》,为其他国家的落实工作提供了有益借鉴。我国积极参与国际食品法典、国际植物保护公约等国际规则制定,成功推动世界动物卫生组织、国际标准化组织等10多项农药残留国际标准、谷物国际运输标准、国际贸易粮食检疫措施标准等国际标准的制定,主导制定修订小麦规格、玉米规格等多项粮食国际标准。牵头推动亚洲合作对话“粮食、水与能源安全相互关系”工作,积极参与东盟与中日韩10+3大米紧急储备机制,先后发起或主办APEC农业与粮食部长会议、G20农业部长会议、金砖国家农业部长会议、中国—拉丁美洲和加勒比农业部长论坛、中国—太平洋岛国农业部长会议、世界农业展望大会等重要国际会议,推动各国在粮食安全治理方面形成共识,为维护世界粮食安全、促进共同发展作出了积极贡献。

当前粮食安全形势虽然持续向好,但我国粮食紧平衡状态并没有得到根本改变,资源“红线”、生态“红灯”及粮食供给侧结构性矛盾等问题仍挑战着我国中长期粮食安全。与此同时,我国农业现代化的过程也是农业融入全球体系的过程,随着国内外市场联通性不断增强,未来也将面临更为严峻的外部风险和挑战,如大宗资源性农产品对外依存度和进口集中度“双高”,进口既没有稳定的渠道,也没有形成全球供应链,进口农产品在全球呈现明显的区域分布,主要品种基本上来自少数几个农业发达国家,进口来源地相对单一,容易受制于出口国政策变化和产量变化;国际农产品定价权缺失导致跨国交易处于劣势,容易增大输入性风险;海上运输通道安全保障能力不足,容易出现运输断供风险;部分农产品的“黄箱”支持措施(即具有市场扭曲作用的补贴,比如最低收购价,WTO要求消减的政策)逐步接近或超过“微量允许”标准,而另一些种类的农产品补贴又受到有关贸易伙伴国的质疑和挑战等等。因此,今后我国必须要用新的粮食安全观来统领粮食安全全局。

展望世界粮食安全形势,国际粮农机构全球粮食安全治理效果逐步显现,各国促进国际粮食市场有序流通、维护世界粮食市场总体稳定的愿望增强,贫困缺粮国家粮食生产得到发展,能够减轻国际市场波动对我国国内市场带来的不利影响,为我国和世界粮食安全营造了良好环境。与此同时,当今世界粮食安全挑战依然严峻,全球仍有8亿多饥饿人口,国际粮食贸易面临着保护主义和单边主义的干扰,不稳定因素增加,实现相关可持续发展目标任重道远,需要各国加强合作,扩大贸易流通,以促进全球粮食资源合理流动,提升整体粮食安全水平。而未来,国际社会对中国

的期盼亦将会有所增加,我国维护世界粮食安全的责任会越来越重。

## 以新粮食安全观作为中国未来粮食安全的重要指引

粮食安全是世界和平与发展的重要保障,是构建人类命运共同体的重要基础,关系着人类的永续发展和前途命运。我国是世界粮食生产大国和消费大国,我国的粮食安全,不仅关系国内经济和社会的发展稳定,也是国际粮食供求与价格的重要影响因素之一,因而在全球范围备受瞩目。可以说,我国的粮食安全就是世界的粮食安全,世界的粮食安全也是我国的粮食安全。作为世界上最大的发展中国家和负责任大国,我国始终是维护世界粮食安全的积极力量。

党的十九届四中全会明确指出,“实施乡村振兴战略,完善农业农村优先发展和保障国家粮食安全的制度政策。”改革完善粮食体制机制,加强粮食储备安全管理,这是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

所谓新粮食安全观,具体来讲,就是在粮食产量稳居高位、农产品消费需求持续升级、农业对外开放力度不断加大的新形势下,为保障粮食安全,必须具有从“单一安全”向“全链条安全”、从“消极安全”向“积极安全”、从“数量型安全”向“质量型和能力型安全”转变的新认识和开放、多元、优质、绿色的新思维。粮稳则民安,食安即民福。保障国家粮食安全,让中国人端稳自己的“饭碗”,需要牢固树立新粮食安全观,深刻理解和准确把握粮食安全的历史性转变,更加科学地指导和安排粮食生产,打造粮食全产业链竞争实力,如此才能为“两个一百年”奋斗目标的实现奠定坚实的基础,提供强有力的支撑。当然,从更长的时期来看,实现粮食安全也有着积极的前景,随着人类的不断进步,新能源、新技术的采用,将会历史性地提升粮食供给的安全水平。

现阶段是基本实现我国农业现代化发展的关键期,也是我国粮食安全保障能力从自给自足到面向全球整合资源的战略转变期。在对外开放程度不断加深、消费结构持续升级的背景下,我国应以全球化的视野来重新审视粮食安全,并进一步巩固和夯实我国可持续地保障粮食安全的基础。在数量安全方面,随着人口增长、城镇化发展和居民收入水平的提高,我国粮食消费总量还将进一步增长,消费结构也将加快升级。因此,要确保主粮数量的有效供给,稳定粮食生产,实现谷物基本自给、口粮绝对安全。在质量安全方面,随着生活水平的提高、健康意识的增强,我国城乡居民对农产品质量安全日益关注,今后要切实加快实现与需求升级紧密对接的高质量农产品的有效供给。在能力安全方面,今后要有效提升我国农业竞争能力及对全球农业资源和市场的掌控能力,在全球范围构建我国种

植、加工、存运、交易的内外联通农业大循环体系。实现从被动安全向主动安全转变,这是对我国粮食安全保障提出的更高要求,也是未来我国粮食安全保障工作面临的主要挑战和亟待补齐的发展短板。

## 在筑牢中国粮食安全基础上积极参与全球粮农治理

扩大农业开放是我国基于资源禀赋的理性和自主抉择,是构建开放型经济新体制的必然要求。在持续提升粮食产能和农产品质量的前提下,还要持续提升我国粮食安全治理能力和国际合作能力,以维护和促进世界粮食安全。今后我国农业需要的是全球战略,必须掌握统筹利用国内外两个市场、两种资源的主动权和农业国际竞争的制高点。

积极参与全球和区域粮食安全治理机制建设,进一步重塑有利于国内农业发展的国际农业规则,以维护全球市场稳定。加强与联合国粮农组织、世界粮食计划署、世界粮食安全委员会等国际相关治理机构和平台的合作交流,改善国际粮食贸易环境,推动形成更加公平合理的农业国际贸易秩序,提升我国对重要国际农产品的定价权和影响力。积极参与和推动联合国粮农组织、G20和APEC等倡议的建立全球和区域粮食储备体系、粮食安全治理机制和禁止粮食禁运等行动计划。

创造互利共赢的国际农业发展环境,积极参与全球农业治理,大力加强区域农业合作,推进实施新型农业国际合作战略,支持其他发展中国家提高农业生产能力。不断创新南南合作模式,为实现联合国2030年可持续发展目标中的“消除饥饿,实现粮食安全,改善营养状况和促进可持续农业”作出积极努力,在提升全球粮食生产能力方面,贡献更多中国智慧。深化与共建“一带一路”国家的粮食经贸合作关系,共同打造国际粮食合作新平台,促进沿线国家的农业资源要素有序自由流动、市场深度融合,积极承担我国作为世界大国在化解地区粮食危机和援助贫困国家的责任和义务,提升我国的大国形象和国际影响力。

积极融入全球农业产业链、供应链和价值链,加速推进我国对外农业投资合作,努力在全球范围配置农业资源,引领我国乃至全球农业发展加速推进。支持农业企业开展跨国经营、开拓海外市场,着力培育具有国际竞争力的大粮商和大品牌。合理利用国际农产品市场,建构具有全球视野的开放型国家粮食安全保障体系。积极探索国际粮食合作新模式,维护和完善WTO规则,促进形成更加安全、稳定、合理的国际粮食安全新局面。与此同时,着力推动国内大型交易所的国际化步伐,加快交割仓库全球布局,完善期货交易规则体系,拓展交易平台功能,发挥我国大宗农产品消费中心的影响力,逐步实现由国内定价中心—亚太区域性定价中心—全球定价中心的战略转变。

(上接1版头条)习近平总书记强调,培育和弘扬核心价值观,有效整合社会意识,是社会系统得以正常运转、社会秩序得以有效维护的重要途径,也是国家治理体系和治理能力的重要方面。民法典第一条开宗明义地将“弘扬社会主义核心价值观”作为其立法目的之一,并融入每一条规则之中。它所确立的平等、自愿、公平、诚信、公序良俗等原则,更是社会主义核心价值观在民法基本原则层面的直接转化和表达。

民法典把最大限度地尊重和关怀人作为根本任务,其整个体系和全部内容都在致力于构建注重人文关怀、彰显人文精神的价值理念。其中专设人格权编,明确规定民事主体享有生命、身体、健康、姓名、名誉、荣誉、隐私,以及人身自由、人格尊严等各个方面的权利,正是这种“以人为本”价值理念在立法上的表达。人格权是民事主体的核心权利,是实现财产权的前提,必须放在民法典突出位置上,予以重点保护。人格权独立成

编,表达出的是一个国家对社会成员的尊重和以及对美好社会所秉持的信念与期盼,充分反映了与时俱进的时代品格和鲜明的中国特色,彰显了民法典的人民性,也是其优越于资本主义国家民法典的显著特征。它向全世界宣示:在当今的社会主义中国,人的生命、健康、尊严比财产更为重要。

人民的福祉是最高法律。民法典全面规范民事关系、系统确认民事权利,最大化地谋求人民利益。这既是给予人民的宝贵财富,又是保障经济社会繁荣稳定的基石;既是保护个人利益的屏障,又是有效制衡公权力的良器。一部民法典,提升一个国家的治理水平。民法典以制度之规、良法之治联结着国家治理与人民,它的颁布实施必将让法治的基本精神为每个国人所感知,不断推动实现国家治理体系和治理能力现代化。

(作者系中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部主任、教授)

(上接1版二条)习近平主席强调,病毒不分国界,是全人类面临的共同挑战。任何国家都不能置身事外,独善其身。他在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上指出,帮助发展中国家特别是非洲国家筑牢防线是国际抗疫斗争的重中之重。新冠肺炎疫情在非洲的蔓延对非中团结合作提出了新挑战,但这也是中非团结合作的新机遇。习近平主席在此次峰会上提出团结合作是抗击疫情最有力的武器的科学论断,为中非合作抗击疫情指明了方向。这充分表明,无论国际风云如何变幻,中国加强中非团结合作的决心绝不会动摇。中非团结合作没有完成时,只有进行时。

习近平主席在峰会上不仅提出中国通过提前开工建设非洲疾控中心总部、实施“健康卫生行动”等举措加强与非洲国家的抗疫合作,还决定将在中非合作论坛框架下实施免除有关非洲国家截至2020年底到期对华无息贷款债务等举措,并呼吁其他国家与中国一道延长对非洲国家的还债期限。这不仅是对非洲国家抗疫的实质性合作支持,更为非洲抗击疫情创造了良好的外部环境,有助于非洲度过当前抗疫的艰难阶段。这表明在疫情蔓延形势下,中国不愿看到任何一个非洲国家在这场抗击疫情没有硝烟的战争中掉队,中国维护非洲以及发展中国家根本利益的立场没有改变,中国与非洲国家在平等相待、真诚友好、合作共赢、共同发展基础上的团结合作没有改变,中非相互理解、共同进步的协作精神没有改变。这次峰会提出的“四个坚持”更是指明了中非抗疫及务实合作的前行路径,进一步坚定了中非风雨同舟、患难与共、团结协作战胜新冠肺炎疫情的决心。

进一步丰富了中非命运共同体的内涵

## 进一步丰富了中非命运共同体的内涵

中非共同的历史遭遇、共同的发展任务、共同的战略利益把双方紧紧联系在一起。在2018年中非合作论坛北京峰会上,习近平主席提出,中非致力于携手打造“责任共担、合作共赢、幸福共享、文化共兴、安全共筑、和谐共生”的中非命运共同体。习近平主席在此次峰会上指出,今天我们召开团结抗疫特别峰会,就是用实际行动践行北京峰会

承诺。习近平主席在视频会议上提出的多项抗疫举措,就是中国践行构建人类命运共同体理念的实际行动。

中国愿同非洲共筑更加紧密的中非命运共同体,为推动构建人类命运共同体树立典范。尽管中国和非洲都面临疫情、稳经济、保民生的艰巨任务,但是将人的生命置于抗疫工作的第一位,中国与非洲人民心往一处想、劲往一处使,尽最大努力提供力所能及的帮助和支持,保护非洲民众的生命安全和身体健康。中国承诺新冠疫苗研发完成并投入使用后,愿率先惠及非洲国家。中国以开放包容的姿态,将新冠疫苗作为全球公共产品,为实现疫苗在发展中国家特别是非洲国家的可及性和可负担性作出贡献。对于一些极其贫困、没有能力应对新冠肺炎疫情的非洲国家而言,中国的疫苗可能是他们抗击病毒并取得胜利的唯一方式。中国的这一表态与有的国家在此次抗疫中的自私自利形成鲜明对比。同时,中非一道反对将疫情政治化、病毒标签化,反对种族歧视和意识形态偏见,反对以大欺小、以强凌弱的“丛林法则”,坚定捍卫国际公平正义。这在展示中非团结的同时,为构建国际社会国家间的新关系树立了新的标杆,丰富了人类命运共同体的内涵,中非命运共同体已经成为中非关系最真实、最全面的写照。

在全球抗击新冠肺炎疫情和中非关系发展的关键时期,中非团结抗疫特别峰会的召开体现了中国作为负责任大国的担当,是中国落实构建人类卫生健康共同体理念的一次重要实践。中国和非洲比以往任何时候都更需要命运与共、共克时艰,而这次特别峰会为中非合作开启了新的契合点和增长点。中国用实际行动为国际社会作出了表率,向世界表明只有通过合作来建立更有效的疫情防控体系,才是人类最终战胜疫情的正道。这不仅对中非合作抗击疫情有着重要的意义,对全球抗击疫情也具有非常重要的长远意义。

中国和非洲是发展道路上的真诚伙伴,是国际事务中的天然同盟军。中国发展好了,非洲发展会更好;非洲发展好了,中国发展会更好。中非团结抗疫特别峰会的举办必将推动中非关系向更深层次、更广领域和更高层次发展。中非携手共进、勠力同心,就一定会最终战胜疫情,中非人民也必将过上更加美好的生活。

# 德国的住房合作社

□ 刘文俊

德国住房合作社是介于企业和社会组织之间的“非营利性社会企业”,是民间住房的保障模式。德国目前有2000多个住房合作社,住宅拥有总量约220万套。这意味着德国所有出租房屋中约10%是由住房合作社提供的,在有些城市甚至达到20%。德国主要有四大类不同的住房提供方式,即非营利的住房合作社、政府提供的保障性住房、商业化的住房公司和私营住房投资者。其中政府保障房约占15%,合作社租房占10%,市场化租房占45%,私人住房占30%。住房合作社已有百年历史,伴随19世纪工业化进程而诞生。由于新兴产业工人到了城市,很难支付得起高昂的住房费用,于是就产生了住房合作社这种由平民合力解决问题的机制和模式。目前,该模式主要解决大学毕业后在城市创新创业的年轻人住房问题。

德国住房合作社的运营模式:一是资金来源。住房合作社社员作为股东出资20%—30%,并拥有长期的居住权;政府提供土地等优惠政策降低住房成本;银行保险等金融机构以低息贷款方式提供剩余资金,住房合作社通过租金逐步偿还金融机构贷款。二是住房合作

社的职责。通过不同方式由政府或集体获取建房土地,组织设计机构按照社员意愿和诉求进行人性化设计,面向市场招标建筑企业进行房屋建设,对住房合作社拥有的住房进行管理、运营、维护并对社员提供物业服务等。三是房屋租赁及租金来源。住房合作社租金收入,大体上社员占70%、非社员占30%。住房合作社社员拥有长期稳定的住房,只需支付少量租金;同时,可将少量比例的住房租给非社员,收入作为住房合作社发展基金并偿还贷款本息,保障住房合作社长期稳定运营。

德国住房合作社是政府、社会和机构多方共赢的创新合作模式。从社会发展角度讲,可以促进住房保障体系的完善,长期稳定地为急需住房的民众提供保障性住房。住房合作社有效解决了经济适用房或廉租房存在的弊端,既可以有效缓解地方政府廉租房供给压力,还可以按民众需求提供有效廉租房。房子产权属于住房合作社,虽不能上市交易,但却可以在社员间流通转让,能为社员提供长期稳定的低租金住房,持续地发挥住房保障作用。

从政府效用角度看,住房合作社模

式符合城乡发展实际,能够帮助政府解困破难,有利于政府以市场化方式、社会化资源解决民众住房需求,且有利于平抑房价,减轻政府承担保障性住房的财政压力。既能集约化使用土地,也能由高入住率提升城市活力,有效降低年轻人生活成本,有利于城市招才引智,为城市发展留住人才,支持创新创业和经济发展。同时,政府以土地入股住房合作社,享受到长期物业升值,实现资产保值增值。

从满足社员需求看,设计理想的幸福住房是住房合作社的又一亮点。住房合作社注重创新住宅供给方式,满足社员多层次、多元化需求。在建设前期花费大量时间进行设计沟通,通过民主协商方式优化社员的住房需求,精心设计理想家园以满足社员的个性化住房需求,这是现在的房地产项目和经济适用房模式所忽略和无法做到的,有利于推进幸福家园和宜居幸福城市建设。

