

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2022年7月第13期 总第132期

中国粮食安全的现状与挑战

仇焕广



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

仇焕广，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、农业与农村发展学院院长、教育部“长江学者”特聘教授、博士生导师。国家农业产业技术体系经济岗位科学家，中国农业经济学会副秘书长兼青年工作委员会副主任，中国农业技术经济学会副秘书长兼青年学者委员会主任，中国农村发展学会副秘书长兼青年工作委员会主任，北京农业经济学会副会长兼秘书长。入选首批“国家优秀青年基金”和首批“青年长江学者”。发表中英文学术论文170余篇，包括在国际顶级期刊《美国科学院院刊》2篇。在《经济研究》《管理世界》《经济学季刊》等中文期刊发表论文130余篇。出版中英文著作13部。主要研究领域包括：农业经济理论与政策、资源环境政策、农村区域发展等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

俄乌冲突对中国农产品市场的影响渠道主要包括农产品供给和化肥供给下降，若俄乌冲突持续，中国农产品进口来源结构、国内粮食产量和种植结构都将受到一定程度影响。中国粮食安全的基本情况可以从粮食生产、粮食进出口和粮食消费三方面来分析。从粮食生产来看，近40年来，中国粮食产量呈现出明显的增长趋势，但农产品国际竞争力仍显不足；从粮食进出口来看，近20年来，粮食进口量呈增长趋势，出口量呈下降趋势，粮食自给率呈现下降趋势；从消费来看，中国农产品消费总体呈现出上升趋势，但不同类别农产品的消费趋势和增速存在明显差异。过去的20—30年间，中国农产品消费水平和消费量均大幅提升，居民膳食营养水平显著改善，但在此期间，农产品自给率大幅下降，因此关于粮食安全是提高了还是下降了存在一些争论。对这一问题作出准确判断需要厘清粮食安全与食物安全、数量安全与能力安全、食物安全与营养安全、粮食安全与生态安全、自主安全与合作安全这五对关系。为保障粮食安全，在政策层面需要做好充分准备。短期内我们要建立粮食安全应急保障机制，防范国际市场风险。长期我们有四方面政策需要持续推进：首先是要优化粮食安全观念，弱化短期高自给率追求，强化长期能力安全建设；其次是要积极落实“藏粮于地，藏粮于技”理念；第三是要减少食物损失浪费，引导合理膳食结构，保障国民营养安全；最后是要统筹利用国内国外两种资源、两个市场，深化国际合作。

一、俄乌冲突对中国粮食安全的影响

自 2006 年至今，国际农产品价格经历过 3 轮大幅上涨，分别是 2008 年、2012 年和从 2021 年下半年发生的本轮上涨。国际农产品价格大幅波动的背后存在多重影响因素，既有农产品市场本身供需变化的因素，也有国际货币政策环境、地缘政治环境等外部条件因素。

俄乌冲突是本轮国际农产品价格上涨的重要影响因素，其对国际农产品市场的影响渠道主要包括农产品供给、能源与化肥供给和金融市场。从农产品供给来看，2021 年俄乌的小麦、大麦、玉米、葵花籽油产量分别占全球产量的 14.3%、17.9%、3.9%、57.7%；出口量分别占全球贸易量的 27.9%、28.6%、15.2%、75.8%。一方面，俄乌冲突的爆发阻碍了部分冬季农作物的种植；另一方面，俄乌冲突使得基础设施被毁坏、港口被关闭、出口被限制等，导致农产品贸易量减少，农产品供给由此减少并最终推高了农产品价格。

从能源与化肥供给来看，2021 年，俄罗斯在全球原油和天然气出口中的份额分别达到 11.3%和 16.2%，俄罗斯的氮肥、钾肥、磷肥出口量分别占全球的 15%、19%、14%。俄乌冲突下俄罗斯能源和化肥出口受限，进而使得国际市场上能源和化肥价格上涨，推高了农产品生产成本，最终导致国际农产品价格进一步上涨。从金融市场来看，

俄乌冲突的爆发使得金融资本大量流向农产品期货市场，导致农产品市场价格不稳定因素增加。

俄乌冲突对中国农产品市场的影响渠道主要包括农产品供给和化肥供给。从农产品供给来看，2021年，中国自俄乌两国进口玉米占进口总量的29.4%，进口大麦占总量的26.3%，进口葵花籽油占总量的89%。若俄乌冲突持续，中国农产品进口来源结构将发生变化，一方面，中国应考虑增加从东南亚、南美洲等国家进口玉米；另一方面，部分大豆出口国限制了大豆及其加工品的出口，为避免后续植物油供应持续吃紧，可以考虑增加对巴西、美国等国家的大豆进口。

从化肥市场供给来看，2021年，中国进口钾肥784.6吨，占全年总消费量的56.7%。俄乌冲突下钾肥价格上涨会显著提高中国农产品要素成本，进而影响中国粮食产量和种植结构。具体来看，在主要粮食作物中，玉米的种植成本会上升更多，叠加大豆生产者补贴、轮作补贴等政策的影响，可能会出现大量农户转种大豆而玉米播种面积和产量下降的结果，这必然会加大中国进口玉米等饲料粮进口的压力。

二、中国粮食安全基本情况

中国粮食安全的基本情况可以从粮食生产、粮食进出口和粮食消费三方面来分析。

从粮食生产来看，近 40 年来，中国粮食产量呈现出明显的增长趋势，但农产品国际竞争力仍显不足。根据国家统计局数据，中国粮食产量自 1979 年的 3.3 亿吨增长为 2021 年的 6.8 亿吨，实现了翻倍增长。虽然粮食产量增长明显，但由于中国农业机械化水平低、农业科技水平相对落后，多数中国农产品的国际竞争力仍然不足。除水稻和蔬菜以外，玉米、大豆、小麦、畜禽肉类等农产品的单位产品生产成本均高于美国，国际竞争力不足。以玉米为例，中国玉米单产低，每公斤玉米生产成本是美国的 2.2 倍，进口玉米加上运输费、税费后仍有价格优势。

从粮食进出口来看，近 20 年来，我国粮食进口量呈增长趋势，出口量呈下降趋势，粮食自给率下降。根据国家统计局数据，2021 年，中国粮食净进口 1.6 亿吨，粮食自给率仅为 81%。具体来看，水稻、小麦，玉米的自给率分别为 99%、93%和 91%，基本实现自给自足；大豆净进口 0.96 亿吨，自给率仅为 15%，高度依赖国际市场；食糖、棉花、牛肉等产品仍有接近 30%的消费量需要进口，对国际市场的依赖较大；中国花生油自给率较高，其他植物油大多依赖进口，尤其是棕榈油，自给率不足 1%。

从粮食消费来看，中国农产品消费总体呈上升趋势，但不同类别间存在分化，且未来分化趋势将越发明显。近年来，中国居民谷薯类

消费已经趋于稳定，而畜禽肉类、蛋奶类、蔬菜类和水果类消费增长明显。目前，人均谷薯类与蛋类消费量已达到甚至略高于中国膳食营养指南推荐的水平，未来需求增长空间有限。在居民收入上升、城镇化进程加快等因素的影响下，人均畜禽肉类、水产品和奶类消费量均会出现较大幅度的增长，预计人均牛羊肉、奶类、鱼虾、禽肉等消费增长幅度最大，产品及饲料均面临较大的进口压力。此外，国民受健康食品、营养均衡等信息的影响，未来蔬菜和水果的消费将还会有一定增长空间，而人均食用油消费则会出现一定程度的下降，且较便宜的大豆油还将替代部分菜籽油等植物油的消费。

三、保障食物安全的政策逻辑

过去的 20—30 年间，中国农产品消费水平和消费量均大幅提升，居民膳食营养水平得到极大改善，但在此期间，农产品自给率大幅下降，因此关于粮食安全水平是提高了还是下降了存在一些争论。对这一问题作出准确判断需要厘清粮食安全与食物安全、数量安全与能力安全、食物安全与营养安全、粮食安全与生态安全、自主安全与合作安全这五对关系。

其一是粮食安全与食物安全的关系。食物安全是指所有人在任何时候都能够在物质上、社会上、经济上获得足够、安全、富有营养的，可以满足人们饮食需求的食物；粮食安全是指保障水稻、小麦、玉米、

豆类、薯类等五大类作物的生产供应。食物安全是在居民消费升级背景下对粮食安全的必然拓展，粮食安全是保障食物安全的重要基础。

习近平总书记在 2017 年中央农村工作会议中指出，要树立大农业观、大食物观，全方位、多途径开发食物资源。我们不仅要从深度上关注谷物安全、口粮安全、饲料粮安全，更要从广度上注重大食物安全，强调蔬菜、水果、肉、蛋、奶等重要农产品供给。要以保障粮食安全为政策制定与基础设施投资的工作抓手，进而树立大食物观，讲求整体的食物观及食物安全观。

其二是数量安全与能力安全的关系。数量安全是指粮食产量是否能够满足消费；能力安全是指粮食生产能力是否能够满足消费，强调的是粮食的有效供应能力，包括生产端的农业综合生产能力和产需适配能力两个维度。数量安全是追求能力安全的基础，能力安全是长期数量安全的支撑，也是可持续发展的根本目标。

国家统计局数据显示，2021 年中国人均粮食产量 485kg，已经达到数量安全的标准，但由于粮食浪费、消费结构不合理等问题，能力安全受到威胁。因此我们要“藏粮于地，藏粮于技”，通过基础设施建设、土地休耕、保护性耕作、技术研发和推广等措施，保障土地潜在的生产能力及农业综合生产能力。

其三是粮食安全与营养安全的关系。数量安全是粮食安全的底线，营养安全是数量安全更深的拓展。营养安全一方面要求食物的多样化，即“吃得多样”，这就要求平衡多品种之间的生产结构；另一方面关注“吃得健康”，包括“吃得放心”的食品安全以及健康膳食模式。

目前，中国农业生产还无法满足居民对部分高质量产品的消费要求，因此需要进口大量高品质、多样化品种的稻米、小麦等，导致出现阶段性供过于求和供给不足并存的现象，这也说明中国的产需适配程度有待进一步提高。

其四是粮食安全与生态安全的关系。生态安全是指粮食生产与资源环境承载力相适应的安全，包括资源和环境两个维度。应该思考如何在有限的资源下进行生产以及如何绿色生产。

生态安全与数量安全之间存在短期权衡取舍，生态安全很大程度上决定了农业的长期发展能力。过度强调自主生产的数量安全，将以牺牲资源环境、经济效益为代价。多维的粮食安全目标导致政策目标系统具有内在的矛盾性，以保护生态降低粮食生产量为目标和以保持粮食生产数量为目标的政策在不同的时期会出现反复和摇摆。

其五是自主安全与合作安全的关系。自主安全是指依靠自主生产保障粮食安全；合作安全是指稳定利用“两种资源，两个市场”，通过贸易合作和技术合作保障粮食安全，同时强调注意防范国际市场风

险。保障粮食安全并非与绝对的自主安全等价，如果强调自主生产安全，那么必然以牺牲生态安全、经济效益、农民收入为代价。

中国拥有占全世界 8%的耕地、7%的淡水资源以及近 20%人口，水土资源的制约决定了如果不靠国际贸易，多样化的粮食供给安全难以实现。因此要积极开展粮食生产领域的技术合作以提高粮食生产能力，促进农业发展，同时要推动国内区域间合作，充分发挥比较优势。

四、未来政策探讨

粮食安全是国家安全的重要基础，是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题，因此需要在政策层面充分做好应对各类风险的准备。

短期内我们要建立粮食安全应急保障机制，防范国际市场风险。在常态化体系正常运转时，以紧急情况能够迅速恢复生产能力为目标，扩大轮作休耕补贴的品种范围、提高补贴金额，适当降低复种指数，进口相对多的粮食来保障安全；在遇到威胁粮食安全的突发事件时，能够及时扩大国内粮食的生产，保证“产得出、供得上”。要加大农业生产支持力度，持续推进“沃土工程”，缓解农产品生产要素上涨对量的负面影响；与农产品出口国签订稳定进口合约，保障进口来源并适度限制粮食深加工产业的发展。要制定中国粮食安全的应急保障机制。

长期中我们有四方面政策需要持续推进。首先是要优化粮食安全观念，弱化短期高自给率追求，强化长期能力安全。政策理念上应当更强调食物安全及产能安全，在执行过程中以粮食安全为抓手，在保障大米、小麦等口粮绝对自给的同时，应适度放开饲料粮进口。以玉米为例，每年进口 3000—5000 万吨玉米，将有利于保障生态安全、优化国内农业的生产结构、提高农业整体效益和农民收入。

其次是要积极落实“藏粮于地，藏粮于技”理念。要坚守耕地数量和质量红线，用有限的资源提升产能，保障粮食生产能力安全。要坚持节水、改土，利用好盐碱地、冬闲田、撂荒地，提升农业综合生产能力；要积极使用自然科技及管理能力的提升实现资源的优化配置，包括实施高效节水灌溉与高标准农田建设、推进种源等农业关键核心技术攻关以及提升农机装备研发应用水平等。

再次是要减少食物损失浪费，引导合理膳食结构，保障国民营养安全。要高度重视中国食物损失和浪费现象，积极开展粮食节约行动，减少生产、流通、加工、存储、消费环节的粮食损耗浪费，提升食物的有效利用率。具体来讲，可通过对食物征收消费税等措施，引导合理膳食营养结构，促进食物均衡消费，减少粮食浪费；可通过发放食物券等形式，对收入较低的农村人群、农村儿童和九年制义务教育阶段的学生实施“营养支持计划”。

最后是要统筹利用国内国外两种资源、两个市场,深化国际合作。中国要主动参与全球粮食治理进程,加大国际食物治理体系的参与程度,提高中国国际地位和农业贸易规则制定的话语权,促成更加开放公平的国际贸易秩序;要重视在贸易、投资、技术领域的国际合作,扩大国际生产能力,间接地提升自身粮食安全程度。

【注: 本文根据人大国发院“名家讲坛”讲座速记稿整理,已经演讲人审阅。】

供稿: 中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时,应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告,请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>