

# 全球农业贸易治理与中国粮食安全\*

朱晶 张瑞华 谢超平

(南京农业大学经济管理学院,南京,210095)

**摘要:**粮食安全是“国之大者”。面对粮食消费需求刚性增长、资源环境承载力约束及生产成本上升的现实,国内粮食进口需求不断扩大,国际粮食市场供应与流通的稳定性已成为影响我国粮食安全的重要因素。然而,当前经济全球化遭遇逆流,现行多边贸易治理框架下存在的规则失宜、机制失灵、谈判失效等问题被不断放大,叠加以气象灾害、新冠疫情、俄乌冲突为代表的极端事件的持续发酵,全球农业贸易治理体系的公信力与有效性正经历前所未有的挑战。面对日趋复杂的外部市场环境和改革滞后的贸易治理体系,我国应在坚持遵循共商共建共享原则的基础上,努力提升制度型开放水平,积极维护多边机制正常运转、大力推动农业贸易规则改革、加强区域农业经贸合作、完善国际粮食风险防控机制,与各国一道共同构建更加完备有效的全球农业贸易治理体系,夯实粮食国际贸易基础,切实保障我国粮食安全。

**关键词:**农业贸易;国际秩序;市场风险;粮食安全;中国作为

## 一、引言

粮食\*\*安全是“国之大者”。作为2022年全面推进乡村振兴的底线任务之一,习总书记在十三届全国人大五次会议上再次明确强调,要始终绷紧粮食安全这根弦,不能有丝毫麻痹大意。2021年,我国粮食产量再创新高(6.8亿吨),实现“十八连丰”,人均粮食占有量达474公斤,远高于联合国粮食及农业组织(Food and Agriculture Organization, FAO)提出的人均400公斤“安全线”水平<sup>①</sup>。随着整体经济实力增强和人民生活水平提高,我国粮食需求整体保持刚性上涨,但受制于“人多地少水缺”的资源硬约束,以及国内粮食生产成本不断上

升,我国粮食进口占总消费量的比重也由2001年的3.3%上涨至2020年的19%<sup>②</sup>,外部粮源已不可避免地成为满足国内日益增长的粮食需求,保障我国农业可持续发展的有效途径(叶兴庆,2020;倪洪兴,2014;程国强等,2014)。

从世界范围来看,面对全球粮食生产与消费在空间分布上的不均衡、不匹配,国际贸易已成为保障全球粮食安全(Food Security)的重要手段。据世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)统计,全球平均每6人中就有1人几乎完全依赖国际贸

\* 项目来源:国家社会科学基金重大项目“健全对外开放下的国家粮食安全保障体系研究”(编号:20ZDA102)。谢超平为本文通讯作者

\*\* 本文中“粮食”为谷物(大麦、小麦、玉米、大米、高粱等)与豆类(豆粕、豆油、豆籽)的统称

① 国家统计局, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=CO1>

② “粮食产量”和“粮食进口量”数据源自美国农业部PSD数据库, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html>

易获取粮食,且预计到2050年该比例将提高至50%<sup>①</sup>。对中国来说,随着对国际市场的依赖度持续提升,我国粮食进口量(谷物加豆类)的全球占比也已由2001年的5.1%增加到2020年的24.3%,国际粮食市场的平稳运行也已成为影响我国粮食安全的重要因素。

然而,随着国际力量对比进入深度调整期,国际经贸格局也正发生重大变化,保护主义、单边主义、霸权主义势力不断抬头,以WTO为核心的全球农业贸易制度体系正遭遇严峻挑战。另一方面,日益频繁发生的气象灾害、肆虐全球的新冠疫情和不断恶化的地区局势,对全球粮食生产、国际物流运输、农资供给均造成了严重冲击,全球粮价高企且波动加剧,使本就脆弱的全球粮食供应系统雪上加

霜,也对全球农业贸易治理体系提出了更高要求(朱晶等,2021)。有效推动全球农业贸易治理体系改革,进一步增强其防范化解风险能力,已到了刻不容缓的关键时刻。

面对当前日趋复杂的国际市场环境和失序滞后的国际贸易治理,如何推动全球农业贸易治理体系改革,增强其保障全球粮食安全的能力,已成为亟需思考与力行的重要议题。本文在系统阐述全球农业贸易治理与粮食安全内涵及关联的基础上,综合研判多边贸易治理机制面临的挑战对粮食安全的影响,并深入探讨新形势下突发极端事件对全球粮食安全的冲击,最后从多边贸易和区域合作层面提出完善全球粮食安全治理体系、保障粮食安全的中国方案。

## 二、粮食安全与全球农业贸易治理体系

### (一) 农业贸易对粮食安全的保障作用

从粮食安全的定义看,粮食安全不仅指供应的充分性,还指获取及利用的有效性与稳定性,而农产品贸易流通体系则在其间发挥重要作用。在1996年举行的世界粮食安全首脑会议中,各国对粮食安全的定义形成了广泛共识,所有人在任何时候都能通过物质和经济手段获得充足、安全和富有营养的食物,满足其过上积极和健康生活的膳食需要和饮食偏好。遵循这一定义,FAO进一步明确了粮食安全的四大维度,即粮食供应性(Availability)、粮食获取性(Accessibility)、粮食利用性(Utilization)与粮食稳定性(Stability)(FAO,2005)。此外,为应对气候变化和自然资源退化日益严重与社会和经济不平等日益加剧对全球粮食安全带来的挑战,世界粮食安全委员会粮食安全和营养问题高级别专家组建议在上述四个维度的基础上增加了可持续性(Sustainability)和能动性(Agency)两个新的维度(HLPE,2020)。其中,可持续性指粮食体系在提供粮食安全和营养的同时不损害保障子孙后代粮食安全和营养的经济、社会和环境基础的长期能力;能动性则意味着个体或群体就食用的粮食种类与粮食体系内粮食的生产、加工和分配方式自

主作出知情决定的能力,以及参与粮食体系政策制定和治理的能力。

当前,全球90%的粮食生产主要集中在美国、中国、印度等23个国家,但其中半数以上的国家产量无法满足自身消费。尽管我国是仅次于美国的世界第二大粮食生产国,但人口众多、水土资源不足、生产成本上升的基本国情决定了粮食进口压力不断加大。我国粮食消费从2001年的4.2亿吨增加到2020年的8.2亿吨,而同期粮食产量则由3.8亿吨上升到6.6亿吨,我国进口量随之攀升,自2001年的0.1亿吨上涨至2020年的1.6亿吨,年均增幅高达13.4%<sup>②</sup>。

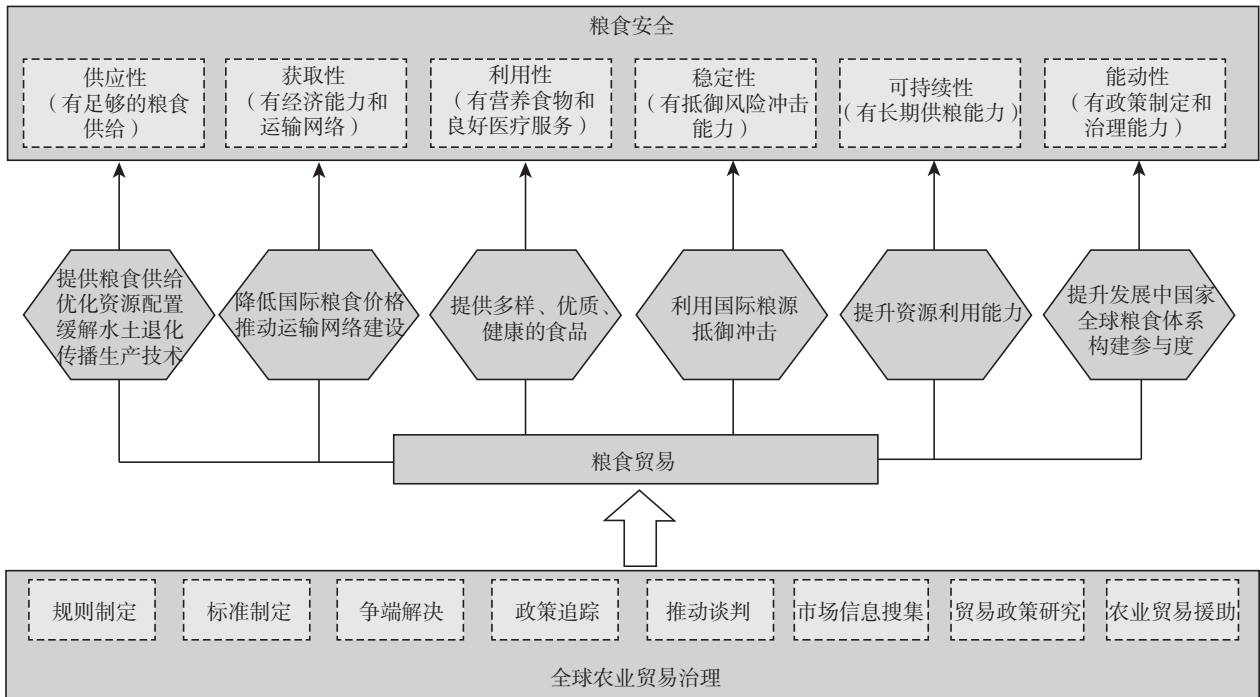
国际贸易流通体系可以有效解决粮食供给与需求在时空层面的错配问题,对保障全球粮食安全发挥积极作用(见图1)。在供应方面,将粮食从过剩地区转移到短缺地区,有助于优化生产资源的配置并提高生产效率;在获取方面,增加生产者收入并使消费者能够以更合理的价格获得粮食;在利用方面,有助于实现粮食进口来源多元化,满足居民的营养需求和食物偏好;在稳定性方面,在不确定因素的冲击下,通过作用于粮食供应、粮食获取和

① WTO. DG Okonjo-Iweala Highlights Vital Role of Trade for Global Food Security, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news21\\_e/dgno\\_06jul21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dgno_06jul21_e.htm)

② “粮食产量”“粮食消费量”和“粮食进口量”数据来源美国农业部, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html>

粮食利用三个维度,使粮食供应更加平衡稳定;在可持续性方面,通过促进知识、技术和标准的转移提高资源利用效率、缓解自然资源退化,使粮食安全体系实现更可持续发展;在能动性方面,提高众

多发展中国家和新兴经济体的国际参与度,缓解由经济不平等带来的粮食选择、生产、加工和销售的条件限制(FAO,2021)\*。



资料来源:作者整理

图1 全球农业贸易治理体系保障粮食安全的理论框架

## (二) WTO 奠定了全球农业贸易治理体系的制度基础

全球农业贸易治理囊括了国际社会关于共同应对全球农业贸易问题的一系列管理体制、规则、方法和行动,是维护全球农业贸易市场有序运行的重要举措和基本路径(Rosenau,1995)。在粮食安全方面,全球农业贸易治理体系通过提供稳定的制度环境、有效的仲裁审议机制、公平的沟通协商平台,保障全球范围内粮食的充分供给与高效流通,并在极端事件发生时维护国际粮食贸易体系的平稳运行。

作为全球贸易治理体系的核心,WTO在改善市场运作方式、加强透明度以及增强全球贸易的可预测性方面发挥了至关重要的作用,为全球贸易的稳定与发展做出了巨大的贡献。在规则制定方面,

以《农业协定》为核心的规则体系为各成员国的农业与贸易政策确立了一套系统的行为准则,为创造有序的贸易环境发挥了中流砥柱的作用。《农业协定》将市场准入、国内支持、出口竞争、特殊保障等复杂敏感问题纳入治理框架,推动全球贸易自由化进程,有效提高了全球范围内粮食的可供性和可获性。此外,WTO允许成员采取卫生与动植物卫生检疫措施,以确保成员国所要求的食品安全和营养水平,还对非发达经济体给予了更长的政策过渡期、特殊的市场准入、普惠制关税等特殊与差别待遇,有力改善弱势群体获取粮食的能力。国际规则的“有法可依”,防止了“强权即公理”的局面出现,为粮食贸易的有序发展奠定了坚实基础。

在仲裁审议方面,争端解决机制和政策审议机制在保障规则约束力、提升政策透明度、解决利益

\* 鉴于“能动性”“可持续性”的提法为新近提出,本文后续的讨论暂未纳入

纠纷等方面为国际粮食市场平稳运行发挥了保驾护航的作用。一方面,争端解决机制鼓励成员通过双边磋商解决贸易争端,使成员间的经贸合作更为稳定。同时,该机制能够有效遏制部分成员国在粮食贸易等方面的违规行为,推动贸易纠纷的公正、高效解决,维护成员国粮食安全的利益。另一方面,政策审议机制通过提高成员国粮食贸易政策公开化、透明化程度,缓解贸易领域信息不对称的问题,降低贸易成本,有助于改善全球粮食贸易环境。争端解决机制的“硬约束”与贸易政策审议机制的“软约束”共同强化了国际规则的执行力。

在磋商谈判方面,以部长级会议(Ministerial Conference, MC)<sup>①</sup>为代表的沟通交流平台在维护多元化主体利益诉求、保障发展中国家权益、推动粮食安全相关议题谈判方面发挥了居轴处中的作用。作为包含164个不同经济发展水平、不同社会制度及不同宗教信仰成员国的全球性沟通磋商平台,其商议结果由所有成员国共同决定。这种广泛的代表性与强大的包容性决定了WTO磋商谈判平台既是完善多边贸易规则体系的有力支撑,也是消弭世界不公、无序竞争的最优选择。

除WTO外,其他国际机构也在始终致力于推动全球农业贸易治理体系的不断完善。市场信息搜集方面,国际谷物理事会(International Grains Council, IGC)和FAO通过搜集、整理、分析和传播

世界粮农贸易信息,提高粮食市场透明度。政策研究方面,经合组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、联合国贸易和发展会议(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)、IGC和FAO通过分析国家农业贸易政策的变化,研究其对农产品贸易市场的影响,为全球农业贸易自由化发展提供借鉴。标准制定方面,FAO和世界卫生组织创建食品法典委员会(Codex Alimentarius Commission, CAC),制定国际食品标准和行为规范,以保护消费者健康,并确保公平贸易。国际援助方面,世界粮食计划署(World Food Programme, WFP)、FAO和世界银行(World Bank, WB)通过向受冲突、灾难和气候变化影响的人们提供粮食、食品、资金和技术援助,助力消除饥饿和促进粮食安全,加速全球农业产业发展。

此外,作为全球农业贸易治理体系的重要组成部分和多边贸易体制的有益补充,区域合作机制因其条款更深度化、谈判效率更高、议题涵盖更广等特点受到越来越多国家的关注和青睐。区域贸易体制不仅在规则深度层面提升了保障力度,更拓展了全球粮食治理的保障范围,在平衡各方利益、深化规则效力及稳定粮食供给等方面发挥了重要作用,是当前各国全面参与全球农业贸易治理、切实保障本国粮食安全的补充路径。

### 三、农业贸易治理体系面临前所未有的挑战

随着全球经济处于后金融危机时代,各国经济增长普遍乏力,保护主义、单边主义、霸权主义势力不断抬头。国际贸易秩序在少数国家的干扰和破坏下,开始出现裂痕,现有规则失宜、机制失灵、谈判失效等问题被不断放大,WTO正面临成立27年来的最大危机。此外,气候灾害、新冠疫情、地缘政治动荡等极端事件影响叠加,也在不断考验着全球粮食供应链韧性,全球贸易治理体系正面临前所未有的多重挑战。

#### (一) 多边贸易治理规则失宜

当前,全球农业贸易规则失宜问题,突出表现

在国内支持政策、出口限制措施和国家安全例外条款的概念模糊、条款过时、规则滥用和包容度欠缺等,对全球农业贸易的影响极为严重,已不再适宜新形势下经济贸易发展。

国内支持政策弹性空间不足。长期以来,国内支持一直是国际农业谈判的核心议题,也是引起争议最多的领域。为减少国内支持对国际农贸市场的扭曲,WTO《农业协定》规定各成员国需逐步削减“黄箱”政策的实施空间,同时给予“绿箱”“蓝箱”“发展箱”及微量允许政策一定的存在空间。虽然《农业协定》对国内支持政策的使用做出了系

<sup>①</sup> 部长级会议是WTO的最高决策权力机构,由所有成员国主管外经贸的部长、副部长级官员或其全权代表组成,一般两年举行一次会议,讨论和决定涉及世贸组织职能的所有重要问题,并采取行动。WTO, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/minist\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm)

统规范,但各成员国的政策权益并不对等。在1950亿美元的综合支持总量中,发达国家和发展中国家占比分别为92%和8%,其中欧盟28国便占据了总量中的一半以上(FAO,2015)。此外,由于缺乏明确的判断标准,导致“绿箱”政策的范围失之过宽,面临不断被滥用的风险。美国和欧盟等发达国家为规避综合支持量的削减承诺,经常将“黄箱”支持转化为“绿箱”支持,进一步扩大了其国内支持的空间。而大多数发展中成员仅被允许使用微量允许水平之内的“黄箱”支持,且常因技术、财政和管理能力不足以及产量限制而无法充分利用“绿箱”和“蓝箱”支持。

农产品出口限制规则界定模糊。为防止或缓解食品及其他必需品的严重短缺,WTO允许成员国临时实施出口禁止或者限制措施,但在具体条款中未明确定义“严重短缺”程度和“临时”的具体期限。而部分出口国在国内供应正常的情况下,仍会出于某些原因实施持续时限较长的出口限制措施。同时,《农业协定》规定各国在实施出口限制措施时,应充分考虑对进口成员国粮食安全的影响,但由于“充分考虑”等核心概念的界定模糊,无法形成有效制约。此外,考虑到发展中国家自身的实际情况,《农业协定》给予了非“特定农产品净出口国”的发展中国家一定的政策灵活性,允许其在实施出口限制措施时不需提前通知WTO委员会及与进口国磋商。然而,由于“特定农产品净出口国”的界定标准和具体名单的缺失,导致部分特定农产品(小麦、水稻等)的主要出口国(如2020年新冠疫情期间的印度、越南、缅甸、俄罗斯、乌克兰、阿根廷等各国)在使用出口限制措施时,并未认真履行其通知与磋商义务。规则与定义的模糊,导致出口限制措施被大量不规范使用甚至滥用,危及全球农产品市场的稳定供给和全球粮食贸易的有序运转。

“国家安全例外”条款使用限制过于宽松。“国家安全例外”条款已成为全球不断上升的贸易保护主义和各种歧视性贸易政策的挡箭牌,是当前威胁全球多边贸易体系稳定的一个突出问题。其赋予成员国较大的自主裁量空间,一国在满足条件时可拥有高于贸易规则的权力。然而,实践中不同国家对于何时可采取措施维护国家安全的问题往往有不同的理解,甚至存在主观扩大国家安全范

畴,肆意使用例外条款实行贸易保护的情况。特朗普政府便正是利用“国家安全例外条款”采取了一系列保护美国产业的贸易限制措施,拉开了全球范围内经贸摩擦的序幕。此外,正在进行的俄乌冲突中,多国均以“国家安全例外”为由,取消了俄罗斯的WTO贸易最惠国待遇。可以预见,若所有成员国都将“国家安全”考虑凌驾于国际贸易规则之上,贸易保护壁垒的数量将远超当前的水平,而WTO作为以规则为基础、遏制贸易保护主义为宗旨的多边贸易组织在这种思维和运行架构下也就会在很大程度上失去其应有价值。

## (二) 规则仲裁审议机制失灵

争端解决机制陷入瘫痪。作为“皇冠上的明珠”,争端解决机制在整个WTO体系中处于核心地位,是化解贸易摩擦和维护正当权益的强制性、排他性的合法渠道,为维护和平繁荣的国际贸易秩序做出了重大贡献(赵宏,2021)。然而,WTO争端解决机制的瘫痪使农业贸易纠纷难以有效解决,贸易规则执行力与约束力逐渐弱化,极大增加了国际粮食贸易摩擦发生的可能性。自2017年美国在争端解决机构例会上否决启动程序以来,上诉机构成员遴选持续受阻。随着2020年11月30日最后一名法官的卸任,上诉机构彻底陷入了停摆的困境,至今仍未得到解决。未来,多数争议案件的结局将大概率处于一种不确定状态。倘若这种现象一直持续和蔓延,多边贸易体制将面临瓦解的危险,而国际贸易秩序则将重回“以权力为导向”的丛林法则年代。

政策审议机制缺乏实效。鉴于《WTO协定》并不直接作用于成员国的政策制定,世贸组织需通过政策审议机制来提高各成员贸易政策的透明度与合规性。然而,由于贸易政策审议机制未详细规定审核义务,也缺少监督体系和有效的惩罚措施,成员国的政策通报履行情况并不理想。一些贸易政策尽管在历次审议中反复引起质疑,但却始终未得到有效改善。

## (三) WTO 协商谈判机制失效

多元化利益诉求存在分歧。乌拉圭回合谈判期间,南北实力的悬殊差异导致《农业协定》变为发达经济体间利益平衡的产物,而对于发展中国家,尤其是最不发达国家的利益却缺乏足够的关注

和保护。自 2008 年国际金融危机爆发以来,发展中国家和发达国家在经济和贸易总体规模上逐步趋于平衡,规则不平衡的问题也随之凸显。发展中国家希望改革国际经贸规则的呼声日益强烈。

片面的“协商一致”原则极大降低了决策效率。WTO 各成员国在经济发展水平、贸易能力、参与程度、利益关系等方面均存在显著差异。尽管“协商一致”原则有利于引导成员国按照民主方式进行决策,可以最大限度地弥合分歧、达成共识,保证规则的全面覆盖,但当成员国间出现立场分歧时,任何一方都可以使用“一票否决”权阻止协议达成,使 WTO 的立法功能陷于停滞。WTO 部长级会议便因此屡陷僵局。

农业议题的复杂性、各方立场的尖锐性以及 WTO 谈判机制的决策效率低下,使得粮食安全领

域谈判步履维艰。尽管在 2005 年香港部长级会议(MC6)上,各成员在国内支持方面明确了与粮食安全相关的规定,“发展中成员可以自主指定适当数量关系到粮食安全、农民生计与农村发展的产品为特殊产品,可有比其他产品更大的灵活性”。但是,如表 1 所示,到 2013 年巴厘部长级会议(MC9)才首次将粮食安全作为一个单独议题纳入谈判进程,并达成《用于粮食安全目的的公共储备决议》。然而由于各成员国对粮食安全公共储备问题的态度不一,WTO 仅将其作为一项临时性、过渡性方案,没有达成最终协定。虽然新冠肺炎疫情和气候变化对全球粮食安全的挑战日益增加,提升了粮食安全公共储备议题的热度,但由于发达国家和发展中国家协商未果,粮食安全公共储备问题迄今仍未能得到有效解决。

表 1 WTO 部长级会议农业谈判沿革

时间	议题	国内支持	市场准入	出口竞争	特殊保障机制	出口限制	粮食安全公共储备
1996	MC1	×	×	×	×	×	×
1998	MC2	×	×	×	×	×	×
1999	MC3	×	×	×	×	×	×
2001	MC4	提出实质性削减扭曲贸易的国内支持	提出实质性改善市场准入	逐步取消一切形式的出口补贴	○	×	×
2003	MC5	○	○	○	○	○	×
2005	MC6	确定三个等级来削减扭曲贸易的国内支持	采用四个等级来削减关税	在 2013 年底前取消农产品出口补贴	发展中国家可指定适量的税目作为特别产品	×	×
2009	MC7	×	×	×	×	×	×
2011	MC8	×	×	×	×	○	×
2013	MC9	扩大“绿箱”下的“一般服务”清单	对未完成的关税配额实行分期分额度解决机制	承诺提高所有出口竞争措施透明度	×	×	建立了免受国内支持规则约束的临时机制
2015	MC10	○	○	发达国家立即取消所有出口补贴,发展中成员放宽至 2018 年	允许发展中国家在进口激增或价格下跌时暂时提高关税	×	○
2017	MC11	○	○	○	○	○	○
2022	MC12	○	○	×	×	免除 WFP 人道主义粮食采购出口禁令或限制	○

注:“×”表示没有进行谈判;“○”表示该部长级会议就该议题进行谈判但是无成果,有内容表示取得明确成果;MC 农业谈判历史上共涉及 8 个议题,包括国内支持、市场准入、出口竞争、特殊保障机制、出口限制、粮食安全公共储备、棉花与卫生检疫措施(SPS)。但由于棉花议题与粮食安全无关,SPS 议题仅在 MC11 进行了谈判且无成果,故在此表不作展示。M1-M3&M7 没有涉及农业相关谈判

资料来源:根据历届部长级会议资料整理。WTO. Ministerial Conferences, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/minist\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm)

#### (四) 应对突发外部冲击能力不足

新冠肺炎疫情全球肆虐、极端气象灾害频繁发生和地区紧张局势不断升级等“黑天鹅”“灰犀牛”事件为全球粮食市场增添了极大的外部不确定性,对全球农业贸易治理提出了更高的要求。过去两年里,各国为控制疫情传播采取的防疫措施导致全球供应链处于高压状态,粮食可获性大幅降低。美国联邦储备银行最新公布的数据显示,2022年2月全球供应链压力指数(GSCPI)已较2020年1月时增长55倍。2021年12月该指数更是创下自1997年以来的最高水平(4.5),比正常水平高出约4.5个标准差。全球范围内港口吞吐能力的严重不足,叠加基础设施建设薄弱等运营问题严重影响了货物正常到港<sup>①</sup>。丹麦咨询机构Sea-Intelligence ApS的分析显示,2021年3月份全球只有约40%的集装箱货船准时到达港口,平均延误时间超过6天,远不及疫情暴发前的可靠性水平,加之集装箱运输设备严重短缺、运费持续上涨,全球粮食运输严重受阻。

随着极端气象事件发生的频率和强度均明显增加,全球粮食市场的供给侧压力持续升高。发生在粮食出口大国内的极端自然灾害,将直接导致国际粮食市场动荡,危及全球粮食安全。2021年夏季全球小麦主产国俄罗斯、美国和加拿大都遭遇了极端干旱天气的冲击。全球第一大小麦出口国俄罗斯产出下降15%,第二大小麦出口国美国春小麦

收成同比下降41%,创33年来的最低产量,而第三大小麦出口国加拿大小麦产出将下降24%(USDA,2021)。此外,出于保障本国粮食安全的需要,在粮食歉收时,产粮国往往会采取紧缩型粮食政策,对全球粮食供应链的完整性造成威胁。

此外,全球安全状况显著恶化的也已成为影响全球农业贸易体系顺畅运行的关键性因素(WFP,2020)。自2008年金融危机以来,全球各类冲突数量不断上升,程度持续加剧,时间越发持久。国家冲突、非国家冲突、单边冲突已分别由2008年的38、32和21次上升至2020年的56、72和41次,增幅分别高达47%、125%和95%<sup>②</sup>。2020年全球军费开支已经上升到冷战结束前的最高水平<sup>③</sup>。另一方面,从历史经验来看,粮食生产国也时常是地缘政治冲突的主角,其粮食产量占全球粮食总产量的平均比例为40%左右,在个别年份甚至超过了50%(见图3)。地缘政治冲突造成的供给波动将直接推高国际粮价,这会对一些依赖外部粮源的国家(地区)的财政预算造成极大负担,削弱其购买力和获取食品的机会,甚至诱发社会和政治动荡。而正在进行的俄乌冲突,更是将地区冲突对全球粮食贸易影响的担忧推向了高点。粮农组织总干事屈冬玉在最新讲话中指出,乌克兰和俄罗斯粮食和油籽生产供应链与物流中断以及对俄罗斯出口的限制措施,将对粮食安全产生重大影响<sup>④</sup>。

### 四、全球粮食安全风险加剧推升贸易治理体系改革需求

在粮食供给不稳定、价格震荡上涨、供应链韧性不足等多重因素影响下,全球粮食安全正面临更加复杂和严峻的挑战(FAO,2021)。联合国粮农组织(FAO)、国际农业发展基金(IFAD)、联合国儿童基金会(UNICEF)、联合国世界粮食计划署(WFP)和世界卫生组织(WHO)等机构共同发布

的报告指出,全球饥饿人口数量自2018年来已连续三年增长,2020年全球近三分之一的人口(23.7亿)无法获得充足的食物,涨幅高达15.6%。作为保障粮食安全的重要主体,全球贸易治理体系在粮食安全治理中的作用发挥面临阻碍,其改革转型已到了刻不容缓的关键时刻。

① 经济日报, <https://jingji.cctv.com/2022/01/10/ARTINEboKlfcU3VSCSxg10nK220110.shtml>

② 国家冲突:冲突双方至少一方是一国政府,并在导致一年内至少25人死亡;非国家冲突:两个有组织的非政府武装团体之间使用武力,并导致一年内至少有25人死亡;单边冲突:国家政府或组织团体蓄意对平民使用武力,并导致一年内至少25人死亡。UCDP冲突数据计划, <https://ucdp.uu.se/>

③ SIPRI, <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure>

④ FAO. New Scenarios on Global Food Security based on Russia-Ukraine Conflict, <https://www.fao.org/director-general/news/news-article/zh/c/1476506/>

### (一) 全球粮食供应能力受阻,亟需变革现有贸易治理规则

当前,全球粮食生产能力因新冠疫情全球肆虐、极端气象灾害频繁发生和地区紧张局势被不断削弱,而全球贸易治理体系规则方面存在的严重缺陷更是加剧了粮食供应不足的紧张局面。出口限制措施被大量违规使用,阻碍了粮食贸易的正常运行,危及全球粮食供给稳定。新冠疫情暴发后,多国在未履行提前通报义务的情况下,直接宣布限制或禁止农产品出口<sup>①</sup>,致使全球 34% 的主粮贸易受到影响(见表 2)。其中,印度、越南和缅甸等 18 国对大米的出口限制影响了全球 50% (133.7 亿美元)以上的大米贸易;俄罗斯、乌克兰和阿根廷等

15 国限制小麦出口,全球 32.5% (142.7 亿美元)的小麦贸易无法正常开展;尽管对玉米实施出口限制的 14 国各自在全球市场中所占份额较小,但仍然涉及到全球 18.6% (55.7 亿美元)的玉米贸易。在实施出口限制的国家中,俄罗斯、乌克兰、越南不仅是我国重要的粮食进口来源国,更是我国实施粮食“进口多元化”战略的重要支撑国。相关国家出口限制措施的实施,使得我国外部粮源获取的不确定性大幅上升,也对我国农业“走出去”战略提出了新的挑战。在新形势下,应积极推动完善与改革出口限制规则,尽快明确关键概念的界定、建立监督机制、出台惩罚性条款等,才能有效破除体制障碍,提升全球供给稳定性。

表 2 疫情期间对重要农产品实施出口限制的国家(地区)及所占全球出口份额

农产品	实施出口限制的国家(地区)	受影响的贸易额 (亿美元)	占全球出口 份额(%)
大米	欧盟、越南、印度、缅甸、巴基斯坦、俄罗斯、菲律宾、阿尔及利亚、安哥拉、阿根廷、柬埔寨、喀麦隆、冈比亚、约旦、科威特、吉尔吉斯共和国、罗马尼亚、塔吉克斯坦(18 个)	133.7	54.3
小麦	欧盟、俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦、阿根廷、阿曼、安哥拉、巴基斯坦、北马其顿、吉尔吉斯共和国、科威特、罗马尼亚、塞尔维亚、塔吉克斯坦、约旦(15 个)	142.7	32.5
玉米	欧盟、阿根廷、安哥拉、巴基斯坦、俄罗斯、冈比亚、吉尔吉斯共和国、喀麦隆、科威特、罗马尼亚、苏丹共和国、塔吉克斯坦、约旦、赞比亚(14 个)	55.7	18.6
棕榈油	安哥拉、巴基斯坦、冈比亚、科威特、马来西亚、印度尼西亚、约旦(7 个)	282.3	83.7
蔬菜	阿尔及利亚、阿根廷、叙利亚、阿曼、埃及、安哥拉、巴基斯坦、白俄罗斯、冈比亚、洪都拉斯、土耳其、科威特、萨尔瓦多、塔吉克斯坦、印度尼西亚、约旦(16 个)	12.4	1.7
糖	阿尔及利亚、阿根廷、安哥拉、巴基斯坦、菲律宾、冈比亚、吉尔吉斯共和国、科威特、墨西哥、塞尔维亚、约旦(11 个)	16.8	5.7
其他	欧亚经济联盟、印度、伊朗、肯尼亚、马里、塞舌尔、南非、泰国(8 个)	123.8	0.9

注:“占全球出口份额”是指占全球该类产品出口份额,以 2017 年出口金额数据为基准

数据来源:根据 UN Comtrade 数据整理而得

在国内支持方面,现有规则暗含的“双重标准”正蚕食发展中国家的粮食主权,部分粮食产量不具优势的发展中国家缺乏充足、公平的支持政策空间来保障粮食的生产和供应。以中国为例,随着生产成本逐年上升,为保护农民生产积极性,我国自 2008 年以来连续提高稻谷、小麦等农产品最低收购价格和临时收储价格,“黄箱”支持水平也因此大幅增加。2016 年 12 月,美国以中国在 2012—2015 年对小麦、水稻和玉米三大主粮生产者提供的国内支持超过了中国人世时的农业补贴承诺为

由,要求 WTO 争端解决机构成立专家组进行审查。WTO 于 2019 年 4 月做出裁决结论:驳回美国对玉米补贴的诉讼,同时裁定中国对小麦和水稻支持力度超过 8.5% 的微量允许水平,违背入世承诺<sup>②</sup>。DS511 案的审议结果标志着,中国的“黄箱”支持空间已所剩无几,已很难继续以原有国内支持方式以应对国际价格下降对国内粮食安全带来的冲击。相较而言,WTO 规则却为发达国家保留了充裕的国内支持政策空间,其中相当一部分发达成员是被允许提供远高于微量允许水平的国内农业补贴的。

<sup>①</sup> 截至 2020 年 6 月,共有 22 个国家先后实施粮食出口限制措施。国际食物政策研究所, <https://www.ifpri.org/project/covid-19-food-trade-policy-tracker>

<sup>②</sup> WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds511\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm)

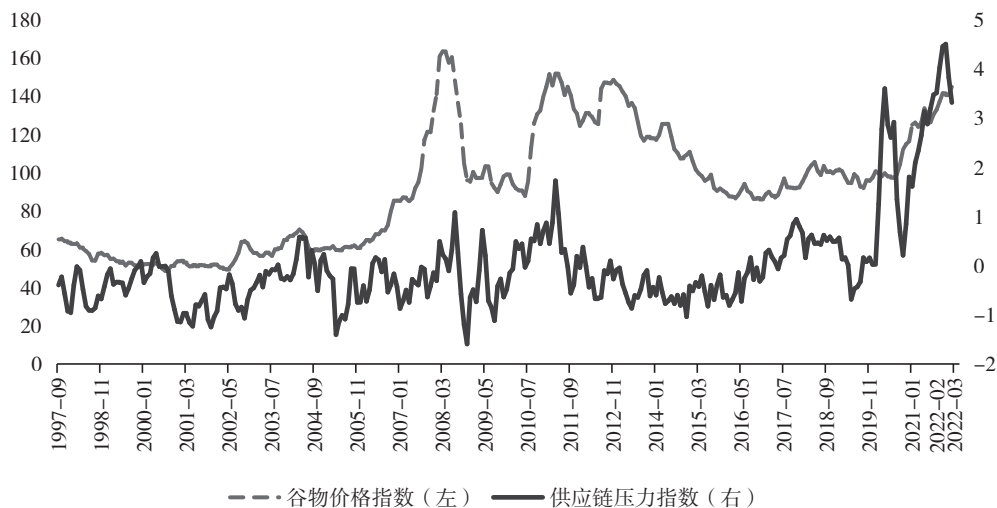


以美国为例,据美国国会研究局估算,在2019年和2020年,其经微量排除后的“黄箱”政策支持量分别为302亿美元和274亿美元,超出191亿美元综合支持量(Aggregate Measure of Support, AMS)限额的58%和43%(CRS, 2020),对全球农产品生产和贸易的扭曲影响不可谓不明显。因此,为保障发展中国家的合理诉求和稳定全球粮食供应,推动世贸组织农业国内支持规则改革已成迫切需要。

## (二)全球粮食可获性减弱,亟需构建国际物流与价格稳定机制

新冠疫情与地缘冲突等因素叠加影响下,国际物流不畅及运费大幅上涨导致粮食可获性下降,对构建更加完备的运输与市场协调机制提出更高要求。为切断病毒传播链条、降低疫情跨区域传播风险,各国实施了国内交通管制、边境封锁、境外出行

限制以及货轮停运等一系列管控措施。防疫措施严重阻塞了粮食在产区、储备区以及港口区等之间的物流通道,粮食主产国和出口国的物流费用节节攀升,国际粮食商品价格因此大幅上涨(见图2)。2022年1月,全球集装箱运价已由2020年1月的1514美元增长至9806美元,增长了5.5倍<sup>①</sup>。2021年,运费上涨3倍导致全球粮食进口费用突破1.75万亿美元,同比增长14%<sup>②</sup>。低收入国家其粮食约占消费篮子的50%和进口贸易的20%受国际粮价上涨的影响最大<sup>③</sup>。据FAO预测,在关键运输环节遭到破坏的情况下,全球将有超过8.45亿人因粮价上涨而陷入贫困,其中包括1.5亿极端贫困人口<sup>④</sup>。为此,亟需推动在国际粮食运输环节形成有效的治理机制,构建稳定的国际粮物流网络。



注:谷物价格指数综合衡量了小麦、玉米、大麦、高粱和稻米价格每月变动情况,数值越大表示谷物价格上涨的趋势越大;供应链压力指数综合衡量了原材料运输成本、集装箱运价变化、进出口货运空运成本、主要经济体制造商交货延迟严重程度和订单积压规模,数值越大表示全球供应链面临的压力越大。

数据来源:FAO. Food Price Index, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> & Federal Reserve Bank of New York, Global Supply Chain Pressure Index; March 2022 Update, <https://central-banks.economicblogs.org/ny-fed/2022/fed-global-supply-chain-index-march-2022>

图2 谷物价格指数和供应链压力指数

国际粮食市场缺乏充分竞争,寡头垄断势力导致粮食价格波动风险提高是影响粮食可获性的另

① 2019年7月至2022年3月全球集装箱运价数据来自 statista, <https://www.statista.com/statistics/1250636/global-container-freight-index/>

② 联合国新闻, <https://news.un.org/zh/story/2021/11/1094292>

③ IFPRI, <https://www.ifpri.org/blog/rising-food-prices-are-concern-no-reason-panic-yet>

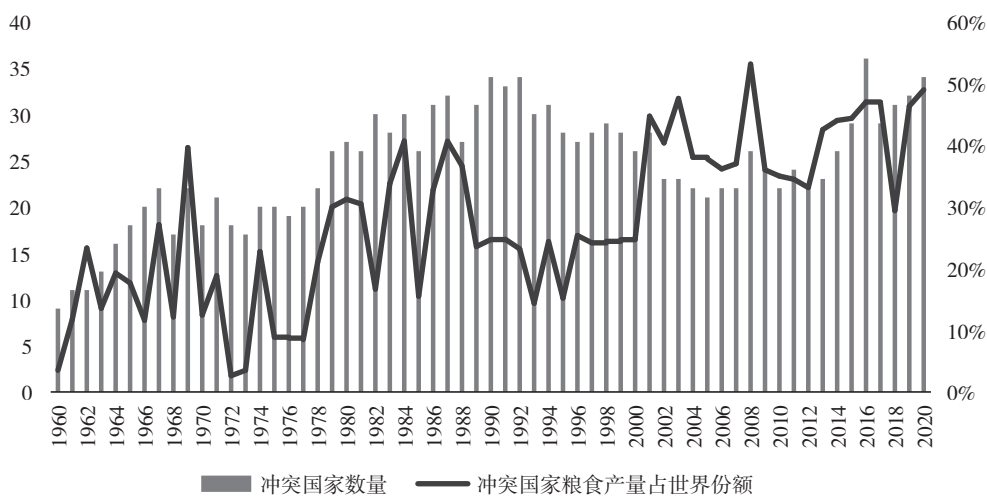
④ 联合国新闻, <https://news.un.org/zh/story/2021/11/1094912>

一关键因素,亟需构建粮食价格稳定机制。当前,国际四大粮商依托强大的市场运作能力和经验优势,控制上游原料、期货,中游生产加工、品牌和下游市场渠道与供应,控制着全世界 90% 的粮食交易量,牢牢掌握着全球粮食定价权(UNCTAD, 2019)。由于发展中国家缺乏有效制衡和摆脱国际粮商约束的手段和能力,粮食贸易仍需通过跨国大粮商进行采购,只能被动接受国际粮价大幅波动带来的成本提升和风险输入。价格波动会对粮食安全产生巨大影响,不仅会影响家庭收入和购买力,还会使贫困及饥饿人口增加。随着“粮食金融化”的趋势愈发突出,全球粮食价格极易受到投机资本炒作的影响,尤其是在全球粮食贸易动荡期,跨国粮商的投机行为更是造成国际粮价波动加剧的主要因素。因此,国际社会需尽快合作建立对跨国粮商的监管机制和粮价平抑机制,降低价格波动损害全球粮食

安全的风险。

### (三) 全球粮食安全稳定性下降,亟需建立全球粮食贸易应急保障机制

随着全球粮食供应链的深度融合,粮食安全的保障离不开各国的共同参与。然而,地缘冲突不断升级导致的生产停滞、禁航禁运等问题极易引发全球粮食供应危机,也凸显了粮食供应链韧性不足。自 20 世纪 60 年代以来,全球地缘政治环境一直处于动荡不定的局面,冲突持续加剧。发生武装冲突的国家和其占全球粮食总产量的份额也持续增长,分别由 20 世纪 60 年代的年均 16 个和 18% 增长至 2010 年以来的 27 个和 40% (见图 3)。尤其是自 2008 年金融危机以来,随着国际治理体系的失衡,地缘政治环境持续恶化,发生冲突国家的粮食产量占全球粮食总产量的份额在个别年份甚至超过了 50%。



注:一年内发生多次冲突的国家只计算一次;将冲突国家与全球粮食产量数据进行匹配,按年份进行加总,得到每年发生冲突国家的粮食产量占世界份额

数据来源:冲突数据来自 UCDP 数据集下载中心, <https://ucdp.uu.se/downloads/>; 粮食产量数据来自 USDA PSD online, <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html>

图 3 地缘冲突与粮食安全

正在进行的俄乌冲突便是地缘政治风险不断升级加剧全球粮食稳定性风险的又一典型案例。俄罗斯与乌克兰在世界粮食贸易中均扮演着举足轻重的角色,尽管两国小麦与玉米总产量分别仅占全球产量的 14% 和 4%,但却供应了国际市场 30% 的小麦和 20% 的玉米。俄乌战争一方面致使俄罗

斯遭到西方国家经济制裁,粮食出口量骤降;另一方面导致乌克兰港口被迫关闭、油籽压榨作业暂停和出口受到管制。两国近 1350 万吨小麦和 1600 万吨玉米出口因此受到影响,分别占 2021/2022 年预期出口的 23% 和 43% (WFP, 2022)。亚美尼亚、蒙古、哈萨克斯坦和厄立特里亚几乎所有小麦均从

俄罗斯和乌克兰进口,土耳其、埃及、孟加拉国和伊朗小麦进口中的60%以上来自俄乌两国<sup>①</sup>。据联合国预测,此次冲突可能导致760万~1310万人陷入饥荒。其中,在以乌克兰为主要小麦进口来源地的14个国家中,埃及、也门等国已陷入粮食供给无法保障的局面<sup>②</sup>。

此外,俄乌冲突还引发全球化肥等农资生产成本上升和供应短缺,为粮食市场的稳定带来了全新挑战。作为粮食生产所必需的战略资源,俄罗斯是钾肥的主要出口国,产量约占全球的20%。随着俄罗斯宣布中止钾肥出口,全球化肥供应立刻陷入紧张态势。另一方面,冲突、制裁带来能源价格高企,进一步推高了化肥生产成本,全球化肥价格涨幅达30%,使得本就脆弱的粮食生产系统遭受巨大打击<sup>③</sup>。外部冲击与压力对粮食安全的影响为尽快提升全球粮食系统韧性敲响了警钟。妥善处理国内支持政策与粮食公共储备政策间的关系,尽快建立以永久性粮食安全公共储备方案为代表的贸易治理应急反应手段,是保障不确定性持续升高背景下全球粮食安全的重要举措。

#### (四)全球粮食安全紧迫性上升,亟需提升各方参与度与谈判效率

全球范围内粮食安全紧张局势的持续升温,凸显了在全球农业贸易治理体系中对拓展参与主体、联合各方力量,提升谈判效率,尽快推进改革的迫切需求。作为多边贸易治理体系的有效补充,RTA

因其兼具谈判效率、规则深度和规则广度等方面的优势,正日益成为各国扩大农业对外开放水平、参与全球农业经济治理的新思路。在谈判效率上,相较于多边贸易协调的“一揽子协定”原则,区域经济合作覆盖国家更少,协调机制更灵活,因而更易达成一致;在规则深度上,RTA对部分贸易规则进行了远超WTO的详细规定和严格约束;在规则广度上,RTA涵盖的贸易规则已远多于WTO所覆盖的范围。截至目前,RTA数量已由2000年的97个增加至354个。然而也应注意到,RTA存在的深度不足、覆盖国家不全面不平衡等问题,尤其是缺乏对一些弱势发展中国家的关注。在此形势下,各国应尽快推动区域贸易治理体系改革,加强规则条款的深化与完善,发挥RTA在全球治理中的巨大潜力。

此外,尽管WTO正面临规则失宜、仲裁审议机制失灵、协商谈判机制失效以及应对突发外部冲击能力不足等突出问题,但不可否认的是,多边治理所体现的平等、互利、开放精神,是以共同利益为价值导向的多方参与全球和地区治理的重要方式,对于维护全球发展和稳定具有重大意义。因此,各国积极履行成员国义务,维护WTO的正常运转,在尊重他国切身利益的前提下,优化“协商一致”的谈判原则,尽可能提升WTO谈判效率,健全全球范围内粮食的充分供给与高效流通的制度保障。

## 五、全球农业贸易治理体系改革与中国作为

尽管当今世界“逆全球化”情绪抬头,且对全球农业贸易治理体系运行效率与应对突发事件能力的质疑不断涌现,但从产业链地位和发展中国家粮食安全转型的实际需求来看,粮食安全治理的多边主义需求依然高涨。作为支持多边主义和实施区域经济合作的重要力量,中国应主动承担起全球农业贸易治理责任,积极参与治理体系改革,贡献

中国智慧和力量,增强国际粮食市场话语权与主动权,有效应对我国在国际粮食贸易中遇到的阻碍,提升对新型国际市场风险的抵御能力。具体而言,可着重从以下六个方面发力:

### (一)推动WTO机制改革,夯实全球贸易治理体系基础

我国应积极推动WTO运行机制符合当前时

<sup>①</sup> The New York Times. Ukraine War Threatens to Cause a Global Food Crisis, <https://www.nytimes.com/2022/03/20/world/americas/ukraine-war-global-food-crisis.html>

<sup>②</sup> FAO. New Scenarios on Global Food Security based on Russia-Ukraine Conflict, <https://www.fao.org/director-general/news/news-article/zh/c/1476506/>

<sup>③</sup> 中华人民共和国驻罗马尼亚大使馆经济商务处. 全球化肥价格上涨, <http://ro.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202203/20220303289619.shtml>

代需求,更好发挥多边农业贸易治理职能。争端解决方面,应呼吁 WTO 应尽快完善大法官遴选机制,恢复上诉机构的正常运转;若成员国对上诉机构的法律解释存在质疑,应坚持通过全体成员投票的方式进行决议。政策审议方面,应倡导各成员国积极履行通知义务、落实透明度原则;倡议设立监督机构进一步保障审议机制的有效运行,并构建贸易政策审议结果的反馈机制,管控贸易政策分歧、协调成员方形成共识,促进农业贸易政策谈判和争端解决。协商谈判方面,应提议 WTO 在坚持“协商一致”原则的基础上,适当给予谈判规则一定灵活性,适度放开“一揽子协定”的要求;积极总结积累各国贸易治理经验,探索推动 WTO 多边谈判机制的规范合理运行,确保谈判的公平开放和最惠国待遇的适用,维护发展中国家的基本利益。

#### (二) 推进贸易规则变革,构建公平开放的粮食贸易秩序

当前,多边贸易治理规则失宜问题明显,我国应坚持维护非歧视、开放等多边贸易体制核心价值、捍卫发展中成员国权益,在充分保障“粮食主权”的前提下,针对目前农业贸易治理体系规则中存在的问题提出建设性改革意见。国内支持方面,应呼吁 WTO 重新界定并明确“蓝箱”和“绿箱”措施,防止成员国利用规则漏洞,将协定所禁止措施转化为合规措施;逐步削减并取消具有贸易扭曲性质的国内支持措施,纠正 WTO 农业领域存在的规则不公问题。出口限制方面,应推动 WTO 明确出口限制措施的相关概念,将条款中关键概念的界定及指标厘清,并出台具体且严格的惩罚性条款,确保出口国遵守现有规则。出口竞争方面,应助力 WTO 细化和更新对出口竞争的监测和透明度要求,适当考虑到一些发展中国家成员的能力限制。特别保障机制方面,应强调 WTO 加强对现有特殊与差别待遇条款的执行和监督力度,帮助发展中成员国融入多边贸易体制和全球价值链。粮食安全公共储备方面,应助推 WTO 加强谈判磋商,合理扩大粮食定义范围并尽快建立长效解决机制。

#### (三) 发挥 RTA 制度优势,强化保障粮食安全的重要作用

作为多边贸易体系的重要补充,与粮食安全相

关的出口限制和投资条款正逐渐被纳入越来越多的 RTA 中。中国在开展区域经贸合作时,应通过签订合理的 RTA 来构建稳定的粮食贸易关系,强化其在保障粮食安全方面的重要作用。一方面,充分利用 RTA 对粮食出口限制措施严格、清晰的界定,包括禁止区域内国家实施出口限制,明确使用出口限制的具体标准等方式,在合作框架内建立规则和约束机制,避免主要粮食出口国采取过度的出口限制措施扰乱正常粮食国际贸易。另一方面,加大对于投资规则深度的关注,通过与发达、发展中经济体缔结深度的投资协定,更大程度提高投资便利化水平,降低投资成本,提升“走出去”企业对外投资成效。同时,抓住 RCEP 带来的机遇,借助更加开放、高效、透明的投资政策市场环境,加强区域农业项目投资合作,打造示范农场、作物种植园,强化水利、运输等基础设施建设,提升东道国粮食生产能力和运输效率。

#### (四) 拓展区域经贸合作范畴,提升防范化解外部风险能力

中国应充分依托“一带一路”倡议、中东欧“17+1”合作、APEC 等区域合作组织加强与周边国家合作,共同推进建设稳定畅通的区域粮食产业链、供应链,提高防范化解外部风险的能力。在灾害预警方面,积极强化与区域经贸合作成员国气象部门和粮食种植技术部门的通力协作,在数字农业、粮食生产技术经验等方面开展深入交流,并利用大数据技术实现信息共享,建立完善区域合作框架下气象灾害的防灾、抗灾和救灾三大体系,在技术上有效预防气象灾害对粮食生产造成的打击。在物流运输层面,大力推动建设收储、仓储、港口、船运等方面的战略性物流通道,切实提升沿线国家农业基础设施水平,有效抵御国际供应链中断风险,大幅降低粮食贸易成本,提高粮食流通效率。在地缘政治层面,努力加强对地缘政治风险的提前辨识和实时监测,构建风险预警机制及应急预案,确保在地缘政治事件发生时,能够采取有效保障国内粮食稳定供给和外部粮源获取的应对措施,减少地缘政治风险带来灾难性粮食危机发生的概率;同时加强与区域内政治相对稳定国家的粮食贸易合作,拓展粮食进出口多元化格局,从源头上降低地缘政治导致的粮食安全风险。

### (五) 构建风险预警与储备体系,确保国家粮食安全风险可控

防范化解外部风险不仅要加强区域合作机制,同时也要打好自身基础,提升我国粮食安全风险监测和防范能力。一方面,要做好全球粮食市场的监测、研判、预警等基础性工作。我国应加大信息化数字平台建设力度,建立健全国际贸易平台粮食信息监测预警系统,设立国际贸易中粮食供应链安全信息互通共享与综合调度中心,加强对全球粮食生产波动率、粮食储备量、粮食价格波动率等预警指标体系的监测。另外,要完善粮食安全信息共享机制,就气候灾害监测、地缘政治风险、物流运输压力及国际粮食价格波动等方面,推进粮食一体化大数据系统建设,增强国际粮食供应链安全风险预警能力,从而提高粮食安全风险预判能力,分散和化解来自国际粮食市场的进口风险和其他输入性风险。另一方面,改革国内的粮食流通体系、储备体系,提升应急保障能力,确保关键时刻储得够、调得出、运得及。针对急需紧缺性进口粮,充分利用区域性粮食紧急储备合作机制,促进国家间粮食安全合作,通过连接进口机制和全球供应链,建立重要粮食商业储备调节机制作为国家储备的有效补充,形成国储、商储相结合的重要粮食储备调节和保障体系。此外,通过数字化技术,建立储备质量和数量实时

监测制度,有效应对自然灾害、公共卫生、社会安全等突发事件对粮食生产与贸易的冲击,全面提升应急处置能力,保障粮食市场安全稳定。

### (六) 加大高水平对外开放力度,增强粮食市场话语权和影响力

作为全球粮食生产和消费大国,中国应主动履行大国国际责任,实施高水平对外开放战略,深度参与全球粮食安全治理。一是扩大国际经贸合作范围,推动生产和贸易的跨界流动,携手克服粮食供应、食物安全、病虫害、气候环境等挑战,减少因粮食运输及分配阻碍所造成的负面影响。二是树立“大粮食安全观”,构建粮食全产业链发展模式,鼓励国内涉粮企业“走出去”,对标国际四大粮商,培育我国的优势出口企业,引导部分有条件的粮食企业组建“产业联盟”抱团出海,建立稳定的海外粮食生产和供应基地,为进一步掌握粮食市场话语权奠定基础。三是培育国内商品交易所,使其快速成长为全球有影响力的农产品期货市场,提升对资源性、战略性重要农产品市场的国际定价权,摆脱国际垄断粮商的长期约束。四是完善粮食安全对外援助计划并细化援助内容,加强实行东道国和母国对跨国粮商的共同监管模式,以实现国际粮食地缘供需平衡。

### 参考文献

1. CRS. U. S. Farm Support: Outlook for Compliance with WTO Commitments, 2018 to 2020, 2020
2. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2021, 2021
3. FAO. Food Security, Developing Countries and Multilateral Trade Rules, 2015
4. FAO. The State of Food and Agriculture, 2021
5. FAO. Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, 2005
6. HLPE. Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative towards 2030. High Lev. Panel Expert, 2020: 112
7. Rosenau, J. N. Governance in the Twenty-first Century. Global Governance, 1995: 13~43
8. UNCTAD. Review of Maritime Transport, 2019
9. USDA. WASDE Report, 2021
10. WFP. Hunger, Conflict, and Improving the Prospects for Peace 2020, 2020
11. WFP. Food Security Implications of the Ukraine Conflict, 2022
12. 程国强, 朱满德. 中国农业实施全球战略的路径选择与政策框架. 改革, 2014(1): 109~123
13. 倪洪兴. 开放视角下中国粮食安全战略再思考. 农村工作通讯, 2014(2): 50~51
14. 叶兴庆. 加入 WTO 以来中国农业的发展态势与战略性调整. 改革, 2020(5): 5~24
15. 赵宏. 世贸组织争端解决机制 25 年: 辉煌、困境与出路. 国际贸易, 2021(12): 4~8
16. 朱晶, 李天祥, 臧星月. 高水平开放下我国粮食安全的非传统挑战及政策转型. 农业经济问题, 2021(1): 27~40

## Global Agricultural Governance and China's Food Security

ZHU Jing, ZHANG Ruihua, XIE Chaoping

**Abstract:** Food security is of vital importance to China. Demand of domestic grain imports is expanding, driven by rigid growth in grain consumption demands, environmental constraints, and rising production costs. China's food security depends increasingly on the stability of the international food market supply and circulation. However, the global agricultural trade governance system is facing hitherto unheard-of difficulties that threaten its legitimacy and efficacy. Inadequate rules, fragile mechanisms, and fruitless negotiations under the existing multilateral trade governance framework have created obstacles to the utilization of international trade as a means of domestic food security. In addition, extreme events, such as natural disasters, the COVID-19 pandemic, and the Russia-Ukraine conflict have magnified existing market instabilities. China should participate in global agricultural governance system effectively and promote reform in the agricultural trading system in light of an external market that is becoming more complex. These efforts should be made while adhering to the principles of extensive consultation, joint contribution, and shared benefit to help build a robust and effective global agricultural governance system to ensure food security for China and the rest of the world.

**Keywords:** Agricultural trade; International order; Market risk; Food security; China

责任编辑:吕新业