

【抗击新冠肺炎疫情带来的学术思考】

疫情冲击下国际粮食出口限制与我国粮食安全*

崔奇峰 普冀喆 王国刚 钟钰

摘要:粮食是重要的战略物资。21世纪以来,国际上管控粮食贸易的主要方式逐步由禁运制裁向出口限制转变。受新冠肺炎疫情的影响,先后有越南、俄罗斯、柬埔寨等国家紧急宣布实施粮食出口限制,呈现出手段上侧重行政手段而非市场调节、安排上实施步骤非常紧凑急促、品种上主要涉及稻麦口粮等全新的特点。分析发现,当前实施粮食出口限制政策的国家,虽在国际稻麦市场上占有重要地位,但与我国粮食贸易关联程度相对较小,当下不会冲击到我国粮食安全,需防范的是对饲料粮带来的冲击。疫情大考彰显了我国“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”粮食安全战略观的远见。保障粮食安全任何时候都不能放松,为此要千方百计实现今年中央提出的粮食产量稳定在1.3万亿斤以上的目标,从“保耕地、保收益、稳市场、稳链条”四个方面采取保障我国粮食安全的应对措施。

关键词:新冠肺炎疫情;出口限制;粮食安全

中图分类号:F326.11

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)04-0020-07

2020年新冠肺炎疫情突然暴发,对全球金融市场、国际贸易、产业发展造成了严重冲击,引发了国际社会的普遍担忧甚至恐慌。随着疫情在全球范围迅速蔓延,粮食更加凸显出战略物资的本质,多个国家陆续发布粮食出口限制措施以维护本国粮食安全。联合国粮农组织发出预警,疫情致使劳动力短缺和供应链中断,或将影响一些国家和地区粮食安全。综合判断分析,这些国家实施粮食出口限制政策,当下不会危及我国粮食安全,但对于一些粮食高度依赖进口的国家肯定有着巨大的挑战。我国是世界第一人口大国,多国禁止粮食出口是否会冲击我们的粮食安全?我们需要在哪些方面着力应对可能出现在粮食领域的危机?透视粮食出口限制政策的

本质,立足国家战略发展需要,认清当前我们粮食生产面临的主要隐患与问题,研究提出完善对策与措施,坚决打牢国家粮食安全的基础,对于我国更好地应对全球粮食形势变化有着重要意义。

一、国际粮食贸易主要管控方式发生转变

国际粮食市场波动除了受自然灾害等传统因素影响外,突发公共事件带来新的异动,使得粮食作为特殊商品的战略属性越来越强化。二战后,新的国际经贸秩序重新建立,管控粮食贸易的手段也随之变化。近年来,随着国际金融危机、公共卫生事件突发,限制粮食出口渐渐成为一些国家应对突发事件的常用做法。

收稿日期:2020-04-05

* 基金项目:中国农业科学院协同创新项目“新时期国家粮食安全战略研究”(CAAS-ZDRW202012);中国农业科学院科技创新工程人才专项“全球化视角下提升我国农业资源配置效率与保障粮食安全研究”(ASTIP-IAED-2018RC-01);国家自然科学基金青年项目“‘毁约跑路’还是‘逆势加码’:收储制度改革背景下粮食规模户经营行为调整与风险化解机制研究”(71903187)。

作者简介:崔奇峰,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员,硕士生导师(北京 100081)。

普冀喆,女,中国农业科学院农业经济与发展研究所助理研究员(北京 100081)。

王国刚,男,通讯作者,中国农业科学院农业经济与发展研究所副研究员,硕士生导师(北京 100081)。

钟钰,男,中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员,博士生导师(北京 100081)。

1. 20 世纪主要采用禁运制裁方式

20 世纪中后期,出于意识形态、政治斗争或贸易争端需要,西方国家经常以惩罚别国为目的而实施制裁禁运,这成为国际粮食市场异动的主要因素。它们把粮食用作解决争端的工具和武器,试图造成被制裁国经济损失或政治动荡的局面。这种制裁方式呈现出局部性、国别性和非独立性的特点。

表 1 二战以来涉及粮食的主要制裁禁运事件

发起方	目标国	实施时间	产品名称	主要手段
美国	朝鲜	1950 年以来多次实施	粮食等各类商品	持续对朝鲜实施包括粮食禁运在内的一系列制裁措施
美国、南越等	北越	1954—1976 年	粮食	南越拒绝向北越运输粮食
苏联	阿尔巴尼亚	1955—1961 年	粮食(小麦等)	采取经济制裁,拒绝向阿国运送小麦等粮食
美国	老挝	1956—1965 年	粮食(大米)	全面中断对老挝的大米援助
美国	中国	20 世纪 50—70 年代	粮食	全面经济封锁,包括粮食禁运
美国	印度	1965—1967 年	粮食	中断粮食援助协议
中国	越南	1978—1979 年	粮食等各类商品	中断包括食物在内的所有援助项目
美国	伊朗	1979 年以来多次实施	粮食等各类商品	以美国为主的多国,对伊朗实施包括粮食禁运与国际贸易等方面的多项制裁措施
美国	苏联	1980—1981 年	粮食(主要是谷物)	除美国依据长期协议下的 800 万吨粮食外,禁运 1700 万吨谷物
联合国安理会	伊拉克	1990 年至今	食品、药品以及粮食	先后通过 63 个关于伊拉克问题的决议,对伊拉克实行包括粮食禁运在内的一系列经济制裁措施
联合国安理会	利比亚	1990 年至今	粮食等各类商品	持续对利比亚采取国际贸易、金融等领域的制裁措施
美国	委内瑞拉	2006 年至今	粮食等各类商品	实行多项经济制裁,包括粮食等商品禁运与金融制裁
美国等	俄罗斯	2010—2017 年	粮食及其他农产品	禁止对俄罗斯出口农产品、农业原料和粮食
阿拉伯国家联盟	叙利亚	2011 年至今	粮食等各类商品	对叙利亚实行包括禁运粮食等制裁措施
联合国安理会	朝鲜	2018 年至今	粮食等各类商品	对朝鲜实施经济制裁,包括粮食在内的各类商品实施禁运

资料来源:根据公开的网络新闻资料整理。

首先,制裁和禁运往往针对特定的国家或特定的目标,其影响呈现出局部性、有限性。美国对苏联的粮食禁运政策产生了一定效力,尽管苏联积极寻找其他替代进口渠道来弥补粮食缺口,与 1978—1979 年相比,1979—1980 年苏联预期粮食进口量还

是减少了 600 万吨。^①同时,由于寻找到的进口替代国主要是进口小麦,而不是牲畜饲养首选的玉米,苏联不得不宰杀缺少饲料而未长成的牲畜,牲畜屠宰体重下降导致肉类获取能力下降。^②1990 年以来,联合国安理会先后通过 63 个关于伊拉克问题的决议,对伊拉克实行包括粮食禁运在内的一系列经济制裁措施。截至 2003 年伊拉克战争爆发,长达 13 年的制裁措施使得伊拉克整体实力倒退到 20 世纪 70 年代水平。

其次,粮食制裁通常是全面经济制裁的一部分,很少单独使用,表现出政策的非独立性。据初步统计,20 世纪 50 年代后,全球发生 15 次粮食禁运事件,其中多数与一系列经济制裁措施相伴而行(见表 1)。1949 年新中国成立后,美国就对中国实行包括粮食在内的全面封锁和商品禁运;1956—1962 年,美国为控制老挝反对派势力的影响,对老挝实行经济制裁,全面中断对老挝的大米援助;1965—1967 年,美国因不满印度的农业、人口、汇率等政策,对印度实行经济制裁,中断了向印度提供粮食援助的协议;从 1950 年朝鲜战争爆发开始,美国持续对朝鲜实施包括粮食禁运在内的一系列制裁措施。

2. 21 世纪主要采用粮食出口限制方式

由于带有敌对意图的制裁禁运越来越不得人心,目前仅联合国、欧盟等国际组织还采用这一手段。进入 21 世纪,经济危机及公共卫生事件频发,出口限制在世界经贸市场异动中显现出强大的推手作用。尤其是粮食出口限制政策越来越频繁地被作为管控粮食贸易的手段,其影响是全球性的,波及面更大、程度更深。

全球金融危机下出口限制导致粮食价格飞涨。在 2008 年全球金融危机期间,FAO 预测世界粮食库存降到 30 年来最低,只够维持 53 天。^③由此引发世界粮食价格大幅度上涨,2008 年谷物价格指数比 2005 年高 61%,比 2000 年高 105%;粮食价格指数也分别比 2005 年和 2000 年高 28% 和 61%。^④粮食出口限制政策使得撒哈拉以南 30 多个非洲国家呼吁粮食援助,2008 年津巴布韦粮食缺口达 510 万吨^⑤,2007 年 1 月至 2011 年 3 月引起了一系列连锁反应,全球 33 个国家实施了总计 528 个粮食出口限制政策^⑥,以维护本国粮食供需平衡。

当前,多国实施粮食出口限制再次加剧粮食危机恐慌。疫情在全球愈演愈烈,其负面影响如多米

诺骨牌般迅速波及农业贸易领域。仅 2020 年 3 月 24 日至 31 日,俄罗斯、越南、印度、哈萨克斯坦、乌克兰等 12 个国家宣布或启动了粮食出口限制措施以求自保(见表 2),不排除继续有其他国家跟进。国际粮食市场价格应声上涨,FAO 的国际大米价格数据显示,泰国 B 级二等大米的价格 1 月份是 468 美元/吨,3 月份达到 509 美元/吨,上涨了 41 美元/吨。

表 2 近期出台粮食出口限制的主要国家

国家	产品名称	实施时间	主要内容
越南	大米	3 月 24 日	3 月 24 日,开始对大米实施出口限制;3 月 27 日,宣布其计划将国家大米储备量上调至 27 万吨,以防范疫情的影响;3 月 31 日,工贸部提议恢复出口,并将 4—5 月的月度配额定为 40 万吨,但当时尚未就此做出最终决定;4 月 10 日,宣布取消大米出口禁令,恢复大米储备,4 月出口 40 万吨大米
俄罗斯	小麦和混合麦、黑麦、大麦、玉米	4 月 1 日	4 月 1 日至 6 月 30 日,小麦、黑麦、大麦和玉米等的出口量限制在 700 万吨以内;配额耗尽以后,在这段时间将暂停向欧亚经济联盟以外的国家出口粮食;4 月 13 日起向国内市场出售国家储备粮,出售总量为 150 万吨,大于早先宣布的 100 万吨
哈萨克斯坦	荞麦等 11 种农产品	3 月 22 日	在国家紧急状态期间,以确保国家食品储备充足,暂时对荞麦、小麦粉或黑麦粉、白糖、土豆、胡萝卜、萝卜、甜菜、洋葱、白菜、葵花籽、葵花籽油等 11 种关键农产品实行出口限制令
塞尔维亚	葵花籽油等	3 月 15 日	国家进入紧急状态关闭边境,停止葵花籽油等部分农产品出口
印度	大米	3 月 24 日	稻米出口因“封国”而陷入停滞
埃及	豆类农产品	3 月 28 日	3 月 28 日起,未来 3 个月内停止各种豆类农产品出口
泰国	鸡蛋	3 月 26 日	3 月 26 日起,对鸡蛋进行为期 7 天出口禁令,其间不发放鸡蛋出口许可证;4 月 1 日,将禁止出口鸡蛋限期延长至 4 月 30 日
柬埔寨	大米、稻谷	4 月 5 日	暂停大米和稻谷出口,以确保疫情期间粮食安全
乌克兰	小麦	3 月 30 日	3 月 27 日,乌克兰政府宣布向当地市场出售 16 万吨制粉小麦;3 月 30 日宣布将 2019/20 销售年度的小麦出口上限设定为 2020 万吨
欧亚经济联盟	小麦等	4 月 1 日	6 月 30 日前,临时禁止小麦、大米、荞麦(荞麦产品)、小米、粗全麦面粉、大豆、葵花籽等 14 种蔬菜和粮食类产品出口到联盟以外国家

注:欧亚经济联盟成员国包括俄罗斯、哈萨克斯坦、白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦和亚美尼亚 5 国。2016 年以来,乌克兰小麦出口量为 1600 万吨左右,这是出口规模比较大的阶段,之前年度出口规模在数百万吨不等,都达不到目前设置的 2020 万吨这个出口限额数,所以出口限制的实际意义不大,主要是一种政策信号。泰国目前未对大米实施出口限制,基于其是世界第二大米出口国,也列入该表,以关注该国动态。

3 月 24 日,越南决定在疫情期间停止签署新的出口合同,以保障国内供应。^⑦3 月 27 日,俄罗斯联邦农业部和经济部共同商定,4 月 1 日至 6 月 30 日,小麦、玉米、大麦和黑麦的出口配额为 700 万吨。3 月 30 日,乌克兰政府宣布将 2019/20 销售年度(7 月/6 月)的小麦出口上限设定为 2020 万吨。哈萨克斯坦将小麦和面粉的出口配额分别设定为 20 万吨和 7 万吨。此外,3 月 31 日,欧亚经济联盟(EAEU)成员国发布了 2020 年 6 月 30 日前临时禁止出口部分基本粮食产品的禁令。3 月 31 日,白俄罗斯政府发布法令,对包括荞麦、荞麦米、洋葱和大蒜在内的一些主食产品实施为期三个月的出口禁令。吉尔吉斯斯坦政府宣布对包括小麦、面粉、大米、植物油和食糖在内的一系列产品实施为期 6 个月的禁令。3 月 4 日,阿根廷政府通过 230/2020 号法令宣布对出口税制再次作出调整。此前,阿国政府已于 2019 年 12 月实施了一项修订粮食出口的政策,将大豆、豆油和豆粕的出口税率从 25% 上调至 30%,将谷物的出口税率从 7% 上调至 12%。^⑧最新的修订包括将大豆和大豆制品的税率进一步上调至 33%,并按农场规模实施差异化税率,后者预计将使小规模生产者受益。小麦、玉米和高粱的出口税率维持在 12%,活牛、牛肉、鸡肉和奶粉的出口税率维持在 9%。与此同时,水稻的出口税率则从 12% 降低至 6%,精米的出口税率从 9% 降低至 5%,此举目的是增加国家收入。多国粮食出口限制让疫情下的全球粮食安全雪上加霜,4 月初 FAO 表示,除非快速采取行动,保证全球粮食供应链通畅,缓解疫情蔓延对整个粮食体系的影响,否则全球将面临粮食危机迫近的风险,冲击效应将会在未来几个月内显现。

二、当前粮食出口限制的主要特点

不同于自然灾害、军事战争、政治威胁等方式引发的粮食危机,金融危机、公共卫生事件引发的粮食出口限制呈现出全新的特点。准确了解此次疫情下多国粮食出口限制措施的新特点,细化受限粮食品种类型,将有助于判断我国粮食安全是否受到影响,以及可能受影响程度。

1. 从手段上看,侧重行政手段而非市场调节

随着国际贸易格局的不断变化,各国政府和国际机构对国际贸易的管理方式、制度架构也有相当大的变化和调整。2007—2008 年国际金融危机期

间,关税、最低出口价等市场调节是粮食贸易调控的重要手段。中国在2007年12月废除小麦、稻米、玉米和大豆的出口退税后,2008年1月1日起对小麦、荞麦、大麦和燕麦征收20%出口税,对稻米、玉米、高粱、小米和大豆征收5%出口税;俄罗斯在2008年1月底把小麦出口关税从10%提高至40%;沙特阿拉伯从2008年4月起提高小麦价格20%—30%。^⑨而此次疫情蔓延期间,粮食贸易调控手段以粮食出口限制这一行政手段为主,直接明确提出粮食出口限制数量或完全禁止出口,如欧亚经济联盟、印度和越南禁止粮食出口,俄罗斯、乌克兰限制小麦等粮食出口数量。行政手段是国家控制出口商品的管理制度,是实行贸易歧视政策的一种更直接、更有效的方式,也是此次疫情期间粮食贸易管理的主要手段。

2.从安排上看,实施步骤非常紧凑急促

此次多国紧急宣布实施粮食出口限制政策令人猝不及防。柬埔寨从3月30日下令,到4月5日暂停大米和稻谷出口,缓冲期仅有6天。而俄罗斯在3月31日宣布对商品采取干预性措施,第二天即4月1日开始对小麦和混合麦、黑麦、大麦、玉米(不含种子)实行出口配额管理。更多国家的粮食出口限制政策为“宣布即实施”,大米出口大国、疫情不太严重的越南是最早采取行动的国家之一,该国在3月24日突然宣布当天实施粮食出口限制措施。全球最大的大米出口国印度于3月24日下午宣布全国进入为期21天的封锁状态,大米出口因“封国”陷入停滞状态。埃及3月28日宣布,自当日起未来3个月停止各种豆类出口。乌克兰也是在30日宣布的当天,即实施2019/20销售年度小麦出口上限设定为2020万吨的行动。

3.从品种上看,主要涉及稻麦口粮

从宣布实施出口限制的农产品种类看,有粮食产品、蔬菜、油料、鸡蛋等,但以稻麦口粮的出口限制为绝对主体。共有9个国家对稻谷(大米)、小麦(面粉)实施了出口限制政策,这些国家包括水稻出口大国印度、越南,小麦出口大国俄罗斯、哈萨克斯坦、乌克兰等国,充分体现出稻谷小麦的战略价值。印度、越南是全球重要的大米出口国,其大米出口在世界具有举足轻重的地位;俄罗斯、哈萨克斯坦、乌克兰三国小麦出口在世界的影响也不容小觑。这些国家的政策具有很强导向性,如果长期持续下去,将

会对全球大米小麦供应产生较大冲击。

三、粮食出口限制对我国粮食安全的影响

面对疫情蔓延,一些国家以自保为目的突然宣布限制粮食出口,致使全球粮价恐慌性上涨,这一情况值得我们警醒。我国已经深度融入国际农业价值链,需密切关注实施出口限制国家的粮食出口情况,准确判断对我国粮食进口及粮食安全的影响,防范可能带来的冲击。

表3 2018年实施出口限制主要国家的粮食出口情况

主要国家	限制品种	出口规模(万吨)	占全球出口比重(%)
越南	大米	611	15.62
柬埔寨	大米	53.08	1.38
印度	大米	1166.56	30.31
乌克兰	小麦	1637.34	8.38
	荞麦	10.39	6.77
俄罗斯	小麦	4396.56	24.09
	大米	15.02	0.39
	玉米	478.43	2.76
	荞麦	26.18	17.05
	黑麦	12.92	7.77
哈萨克斯坦	大豆	95.98	0.63
	小麦	619.84	3.17
	大米	9.69	0.25
	黑麦	0.86	0.52
埃及	荞麦	0.00	0.00
	大豆	3.32	0.02
	大豆	0.05	0.00

数据来源:USDA Global Agricultural Trade System(GATS)数据库。

1.实施出口限制国家的粮食贸易情况

由表3可以看出,印度作为全球最大的大米出口国,2018年出口规模为1167万吨;越南大米出口量居全球第三,2018年出口611万吨;柬埔寨出口规模较小,年均保持在50万吨左右,三国出口合计占全球的46.8%。越南、印度、柬埔寨宣布暂停大米出口,将对全球大米贸易产生较大影响。俄罗斯小麦在全球小麦市场具有重要影响力,2018年小麦出口4397万吨,占全球小麦出口总量的22.51%;乌克兰出口1637万吨,占全球小麦出口总量的8.38%。哈萨克斯坦出口限制产品种类较多,但最重要的当属小麦,2018年出口小麦619万吨,占全球小麦出口总量的3.17%。上述三国小麦出口规模占到全球的34.06%,对全球小麦市场有着重要影响。此外,俄罗斯本次限制出口的重要大宗产品还有玉米,但出口规模较小,2018年为478.43万吨,仅占全球出

口总量的 2.76%，埃及主要限制出口大豆，但出口量小、占比低，对全球市场影响十分有限。

表 4 实施出口限制主要国家与我国贸易情况

主要国家	限制品种	从出口限制国的进口规模(万吨)	占我国进口比重(%)
越南	大米	47.91	19.14
柬埔寨	大米	22.48	8.98
印度	大米	0.10	0.04
乌克兰	荞麦	0.00	0.00
	小麦	0.41	0.12
俄罗斯	小麦	4.69	1.33
	大米	0.18	0.07
	黑麦	2.41	66.41
	大豆	85.72	1.00
哈萨克斯坦	小麦	39.84	11.34
	大豆	1.73	0.02

数据来源:USDA Global Agricultural Trade System(GATS)数据库、中国海关总署。

2. 与我国粮食进口关联度有限

从整体上看,目前实施粮食出口限制的国家,与我国贸易关联程度相对较小,对我国粮食安全影响很小。由表 4 可以看出,2019 年我国从越南、柬埔寨、印度进口大米规模分别为 47.91 万吨、22.48 万吨和 0.10 万吨,从三国合计进口量为 70.49 万吨,占我国全年总进口规模 250.37 万吨的 28.15%。最重要的是,仅占我国大米总产量的 0.47%。在小麦进口方面,2019 年我国进口 320.48 万吨,但从俄罗斯、哈萨克斯坦、乌克兰等本次实施小麦出口限制国家

进口数量为 44.94 万吨,占进口规模的 14.02%。越南大米主要出口国是菲律宾,印度出口市场相对分散,超过百万吨的主要有伊朗、沙特等国家,俄罗斯小麦主要出口国是埃及、土耳其、越南、苏丹、尼日利亚等,出口规模都超过 200 万吨,哈萨克斯坦小麦主要出口到乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦等国家,乌克兰小麦主要出口国是印度尼西亚、菲律宾、埃及等。我国进口大米、小麦主要用于调剂日益增长的优质品种需求,而非弥补供需缺口。事实上,2019 年我国还出口大米 274.7 万吨,多于进口 19.7 万吨,是大米净出口国;小麦库存充足,年度结余均超过 1400 万吨。与俄罗斯、哈萨克斯坦、乌克兰、越南等主要的出口目标国埃及、土耳其、菲律宾相比,粮食出口限制对我国粮食安全影响极小。

3. 防范对饲料粮带来较大冲击

玉米、大豆是我国主要的饲料粮,目前玉米大豆主产国尚未实施出口限制政策。玉米是重要的能量饲料,2019 年我国进口 479.3 万吨,比上年增长 36%,主要进口国包括乌克兰、美国、老挝、缅甸和俄罗斯等。大豆是重要的蛋白饲料原料,我国高度依赖进口,2019 年我国大豆进口规模达到 8851 万吨,进口量占国内消费量的 83%。其中从巴西、美国、阿根廷采购的大豆进口比例分别为 65%、19% 和 10%,是我国主要的大豆进口国。从俄罗斯进口 85.72 万吨,只占到 2019 年进口大豆总量的 1%。

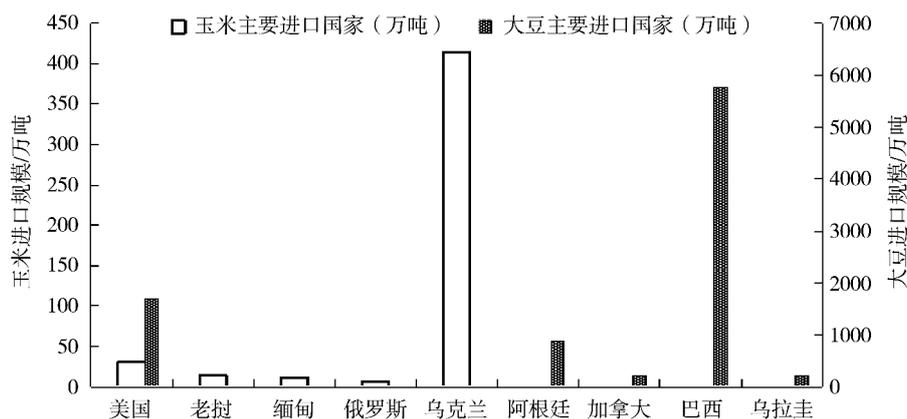


图 1 2019 年我国玉米、大豆前 5 位主要进口国家

数据来源:中国海关总署。

疫情对全球港口货物吞吐量的影响开始显现,部分港口由于劳动力减少等因素加剧了港口货物拥堵,导致农产品贸易与供应链受阻。2020 年 3 月,洛杉矶港货物吞吐量同比下降 25.9%。截至 2020

年 4 月 9 日,美国、巴西、乌克兰、阿根廷分别累计确诊 43.25 万例、1.37 万例、0.18 万例和 0.17 万例,全球已有超过 100 个国家宣布入境管制。到 4 月 2 日,丹麦航运咨询机构 Sea-Intelligence 数据显示,

中国与美洲之间已有 19.85 万个集装箱货柜被取消。未来需防范因航运受阻而导致产品到港时间与运输时限存在的不确定性,同时也需及时监测、预警分析因疫情导致主要出口国玉米、大豆可能出现的产量大幅下降、贸易量减少乃至出口限制等问题。

四、确保我国粮食安全的政策建议

面对疫情大考,我国真正做到了“手中有粮,心中不慌”,彰显了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的国家粮食安全战略观的远见。当前,多国粮食出口限制的事实告诫我们,主要依赖进口粮食养活国民的思想只能是一种幻想,粮食安全问题仍然是战略问题。目前,每年全球粮食贸易总量在 4 亿吨左右,大体占我国年消费量的 2/3,即便把这些粮食全部供应中国,也远远不能满足国人需要。我们必须保持清醒的头脑,保障 14 亿中国人口吃饭问题始终是治国理政的头等大事。正如习近平总书记强调的,“保障粮食安全对中国来说是永恒的课题,任何时候都不能放松”,我国必须全面准确地贯彻落实“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,实现今年中央提出的粮食产量稳定在 1.3 万亿斤以上的目标,切实做到把饭碗端在自己手上,而且主要装中国粮。

1. 坚持耕地数量、质量、生态三位一体,筑牢粮食安全根基

一是要压紧“米袋子”省长负责制。牢固树立抗灾夺丰收的思想,强化各级政府抓粮的主动性,坚决防止出现轻视粮食生产的情绪。严守 18 亿亩耕地红线,围绕加强粮食生产能力、储备能力、流通能力,使各省份切实承担起保障本地区粮食安全的重任。二是稳定种植面积。把主销区、平衡区粮食自给目标和举措纳入地方经济社会发展目标,分担国家粮食安全压力。适度扩大轮作、减少休耕,支持有条件的地区恢复双季稻面积。三是提升耕地质量,提高粮食优质产能。确保到 2022 年建成 10 亿亩高标准农田,集中打造优质高产高效、绿色生态安全的高标准永久性粮田,夯实粮田高产稳产基础,实现藏粮于地。四是以技术为先导促进“藏粮于技”。2020 年全国粮食生产的自然风险将高于往年,区域性、阶段性旱涝灾害并存,虫害来势汹汹。要按照习近平总书记对全国春季农业生产的重要指示精神,立足抗灾夺丰收,制定有力的应急预案,发挥科技创

新的支撑和引领作用,促进粮食集成技术推广,以优质品种及其配套技术、农机转型升级为两翼推进“藏粮于技”发展。

2. 确保种粮效益合理增长,长效激励粮食生产主体

粮食生产主体是粮食产业发展的力量源泉,必须把保障种粮抓粮主体的效益置于核心地位。一是加大财政支粮惠粮力度。加大对主产区和主销区、平衡区产粮大县的一般性财政转移支付力度,提高产粮大县财政奖补金额,释放强烈的政策信号。同时,提高粮食生产者补贴标准。二是进一步探索完善粮食收储制度。尽快出台优质优价政策,增加农民种植优质粮食的动力。健全粮食收购价格应急预案,在突发事件背景下,适度提高稻谷、小麦最低收购价。三是扩大农业保险险种和覆盖范围。总结当前粮食完全成本保险和收入保险试点经验并加以推广,扩大覆盖范围,让更多粮食生产者享受到保险的兜底作用。四是破解种粮主体融资难题。推广“银行+保险+风险保证金”模式,加大对种粮主体中长期贷款发放力度,并提供贷款贴息、融资担保等扶持政策,有效降低融资成本。五是推进粮食安全立法。加快制定《粮食安全保障法》,让粮食生产主体吃下定心丸,从根本上稳粮食面积、稳惠粮政策、保种粮预期,避免粮食与经济作物频繁交互替代、面积产量波动幅度过大。

3. 强储备、稳粮价,坚守粮食安全市场防线

国家粮食储备是保障一国粮价稳定、粮食安全的阀门。一是要进一步完善国家粮食垂直储备制度。建立保障有力、结构合理、技术先进、管理科学的粮食储备系统,并通过科技创新提高自动化、科学化和智能化储粮水平,进一步夯实国家粮食储备功能。二是优化区域储备布局。从粮食战略储备角度出发,在中西部粮食主产区增建扩建一些国家储备粮库,加大东南沿海地区在主产区建设专用粮食储备库的力度,增强双方对接协作。三是发挥市场机制和政府调控的双保险作用。通过销售临时存储粮,调节市场供求关系。完善现代物流体系,推广“互联网+”流通模式,保持粮食市场供应稳定畅通,为社会安定和经济发展提供保障。四是完善粮食多式联运供应链物流体系。继续加强铁路、水路、公路基础设施建设,合理调配铁路运力,提升港口运转专业化水平,降低公路运输成本,充分利用公、铁、水联

运体系和资源优势,发展现代粮食物流项目。五是健全粮食应急供应体系。建立适应社会发展需求的粮食应急储备基地,支持国有粮食购销企业打造集“产、购、储、加、销”于一体的粮食应急保供综合服务体。强化粮食紧急调运能力,制定和完善粮食调运的应急预案,确保突发事件下粮食快速调动,降低突发事件带来的风险。

4. 进一步融入全球产业链、供应链和价值链,保障粮食适度进口

疫情在全球范围内不断蔓延,不仅冲击甚至撕裂包括粮食在内的产业链和供应链,导致粮食贸易受阻,同时抬高了政策壁垒,增强了从国际获取粮食的难度。基于此,短期内我国要全力推动外贸企业复工复产,确保外贸产业链供应链畅通。针对粮食企业在进口中遇到的难点堵点痛点,相关部门要密切配合,在维护国内粮食供应链正常运转的前提下,尽可能促进国际贸易通畅。长期来看,要推动进口来源和进口方式多元化,避免过度依赖单一国家酿成被动局面。^⑩要在更广阔范围内优化资源配置,走出国门建设粮食生产基地或加工企业,与当事国形成利益共同体,实现互利共赢,缓解我国粮食紧平衡和资源紧缺压力,进一步夯实我国粮食产业持续发

展及安全保障的“四梁八柱”。

注释

- ①虽然 1979—1980 年苏联粮食实际进口量比 1978—1979 年多了 1590 万吨,但因 1979—1980 年产量比 1978—1979 年少 5800 万吨,所以本计划进口 3750 万吨,结果只进口 3150 万吨,所以预期进口减少了 600 万吨。②J.R.Tarrant. Food as a weapon? The embargo on grain trade between USA and USSR. *Applied Geography*, 1981, Vol. 1, No. 4, pp. 273-286. ③尹承德:《粮食危机:天灾还是人祸?》,《党政干部文摘》2008 年第 7 期。④《全球金融危机时期莫忘粮食安全问题》,中华人民共和国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/200902/20090206040852.shtml>, 2009 年 2 月 14 日。⑤李存才:《金融危机蔓延 粮食安全堪忧》,《中国财经报》2009 年 7 月 16 日。⑥陶红军、黄智聪:《粮食出口限制动机、福利效应、纪律缺陷及我国的立场》,《福州大学学报》(哲学社会科学版)2015 年第 4 期。⑦3 月 31 日,越南工贸部提议恢复出口,4 月 10 日越南宣布恢复大米出口,当月计划出口 40 万吨。⑧2015 年年底,阿根廷为扶持农业而取消了所有关税。2018 年 9 月 4 日,阿国政府对所有产品实行 12% 的出口关税措施,至 2020 年 12 月 30 日结束(第 793/2018 号令)。该措施的目的是在高通胀率(8 月份为 34.4%)和货币贬值的背景下增加政府收入。⑨《粮农组织全球谷物供求指标》,FAO, <http://www.fao.org/3/ah881c/ah881c05.htm>, 2008 年 2 月第 1 期。⑩丁声俊:《中美经贸摩擦背景下确保国家粮食安全的理性应对》,《中州学刊》2020 年第 1 期。

责任编辑:澍 文

International Grain Export Restrictions and China's Grain Security Under the COVID-19 Epidemic

Cui Qifeng Pu Mingzhe Wang Guogang Zhong Yu

Abstract: Grain is an important strategic material. Since the 21st century, the main way to control grain trade in the world has gradually changed from embargo and sanction to export restriction. Affected by the outbreak of COVID-19 epidemic, countries such as Vietnam, Russia, and Cambodia have urgently announced the implementation of grain export restrictions, which shows new features; it focuses on administrative means rather than market regulation, it takes very tight and rapid implementation steps, and it mainly involves rice and wheat rations. It is found that although the countries that implement the grain export restriction policy currently occupy an important position in the international rice and wheat market, they are relatively small in relation to China's grain trade, and will not impact China's grain security at present. What needs to be prevented is the impact on China's feed grain. The tough test of COVID-19 epidemic shows the vision of China's food security strategic concept of "ensuring the basic self-sufficiency of grain and the absolute safety of rations". Food security can not be loosened at any time. Therefore, we should do everything possible to achieve the goal of stabilizing grain output above 1.3 trillion Jin put forward by the central government this year, and propose countermeasures to ensure national food security from four aspects: preserving arable lands, ensuring production revenues, stabilizing the market, and stabilizing the food chains.

Key words: COVID-19 pandemic; export restrictions; grain security