

全球粮食危机的影响与应对

智库圆桌

(第9期·总128期)

主持人

民为国基,谷为民命。粮食安全是事关人类生存发展的根本性问题。党的二十大报告提出,全方位夯实粮食安全根基。当前,全球粮食安全形势严峻复杂,国际粮食价格高位震荡,全球饥饿人口持续上升,国际社会高度关注和担忧粮食安全。本期邀请专家围绕相关问题进行研讨。

本报理论部主任、研究员 徐向梅

地缘政治冲突是危机最主要原因

主持人:请描述和分析本次全球粮食危机的状况及成因。

司徒(中国农业大学经济管理学院院长):进入21世纪以来,因粮食价格暴涨引发的粮食危机频发,目前已经是继2007年至2008年、2010年至2011年之后的第三次全球粮食危机。2018年世界粮食价格开始上涨,粮食安全状况逐渐恶化,俄乌冲突则进一步加剧了粮食不安全状况。

联合国粮农组织(FAO)数据显示,2022年3月份全球食品价格指数平均为159.3点,大幅跃升至该指数自1990年设立以来的最高水平。2022年12月份全球食品价格指数平均为132.4,比11月份下降2.9%,这是继2022年3月份之后的连续第9个月下降,尽管如此,2022年全球食品价格指数仍为143.7,比2021年上涨14.3%。与此同时,一些不发达国家国内食品价格水平依然处于历史新高,例如,2022年第三季度,斯里兰卡食品价格同比上涨100%,巴基斯坦、老挝和埃塞俄比亚食品价格也在飞涨。

联合国世界粮食计划署发布的《2022年全球粮食危机报告》显示,全球面临粮食不安全并需要紧急粮食援助和生计支持的人数以惊人的速度增长。2021年全球受饥饿影响人数约8.28亿人,占世界人口的9.8%;面临或正在遭受严重粮食不安全的人数从2019年的1.3亿人增加到3.45亿人。

粮食危机带来的影响无处不在。经济欠发达、政治不稳定、治理水平有限的部分发展中国家在粮食危机中显得尤为脆弱。影响最严重的是高度依赖粮食贸易的发展中国家,这些发展中国家的弱势群体在受到由疫情导

致的贫困和营养不良打击之后,再次受到食品价格上涨冲击。

此轮全球粮食危机并非由粮食供给不足引发的供求失衡导致。第二次世界大战之后的长期和平环境和相伴而来的经济全球化,以及技术进步带来的农业生产水平提升,使当前全球粮食供给能满足不断增长的粮食需求。但不同国家农业资源禀赋各异,粮食生产与消费分布不均。因此,国际贸易是经济全球化时代平衡不同国家间粮食供需缺口的最主要手段。然而,近年来逆全球化浪潮兴起,2019年年底暴发的新冠疫情扰乱了全球供应链,加上世界两大粮仓俄罗斯和乌克兰的冲突,给世界带来太多不确定性。很多国家强化自身在粮食生产和库存上的韧性,以减少对国际粮食贸易体系的依赖,甚至不少国家采取激进的粮食出口管制措施,以期国内粮食市场少受国际粮价波动影响,这些措施往往会进一步加剧恐慌,导致国际粮食价格上涨。

粮食危机是自然和社会多种因素引发的综合性结果,多种因素叠加,扰乱了全球粮食供应链以及保障供应链畅通的国际合作机制。

地缘政治冲突是新一轮全球粮食危机最主要的原因。俄罗斯和乌克兰两国谷物出口量约占全球粮食贸易量的12%,两国间的冲突扰乱了全球供应链,直接打击了粮食生产和出口。俄罗斯和乌克兰均是世界小麦贸易大国,两国约占全球小麦贸易量的29%。俄乌冲突导致的出口中断使阿富汗、埃塞俄比亚和叙利亚等高度依赖小麦进口的国家饥饿状况进一步恶化。受小麦价格持续走高影响,全球最大小麦进口国埃及深陷全球粮食危机的漩涡。联合国世界粮食计划署数据显

示,全球60%的饥饿人口都生活在受俄乌冲突影响的地区;乌克兰自身也有不少民众流离失所,失去了生计。

能源价格波动能通过农产品与原油市场关联渠道以及农业生产要素市场价格波动传导到农产品市场。俄罗斯是世界最大的能源出口国之一,2020年其原油与天然气供应量分别占全球总量的10%与16.6%;俄罗斯和白俄罗斯共占全球钾肥40%的市场份额。俄乌冲突带来的能源价格上涨极大影响了肥料价格,不但增加了粮食生产成本,还可能导致农户得不到肥料或因价格上涨而减少肥料使用,造成农作物减产。2022年11月份,联合国粮农组织发布的《粮食展望》报告显示,2022年全球农业投入品进口费用或超4200亿美元,同比增长近50%,是2020年的2倍以上。投入品费用上升使得本就高企的粮食价格雪上加霜。

气候变化加剧了粮食危机。降雨、飓风、洪水和干旱等都会影响农作物收成和畜产品生产。联合国粮农组织发布的报告显示,全球约有1/3土壤退化,这导致土壤肥力流失、谷物和果蔬营养质量下降。2022年,非洲之角遭遇了40年来最严重的旱灾,农作物大量减产;2022年7月,持续暴雨和洪水席卷也门,约7.3万人需要食物援助。

疫情导致全球失业人数增加,由失业率升高带来的收入减少导致部分人口无法获取食物。在非洲中部和南部,疫情导致大面积失业,在南非,货币贬值、贸易中断和进口谷物价格高企导致整个地区出现食品价格上涨。

2022年
全球食品价格指数达 **143.7点**
▲ 同比上涨 **14.3%**
—— 远高于10年平均水平
数据来源:联合国粮农组织

2021年
全球受饥饿影响的人数 **8.28亿**
较2020年 ▲ 增加**4600万**
较2019年 ▲ 增加**1.5亿**
数据来源:
《2022年世界粮食安全和营养状况报告》

主持人:全球粮食危机给我国带来怎样的影响?未来应采取哪些措施保障粮食供应链安全?

钟钰(中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员):国以农为本,民以食为天,粮食安全问题关系国计民生之根本。当前我国粮食安全保障处于历史最佳时期,一方面归功于国内粮食生产供应能力大幅提升,另一方面得益于充分利用国际市场调节国内供需。从国内生产供应能力看,2022年全国粮食总产量13731亿斤,比2021年增加74亿斤,同比增长0.5%,粮食产量连续8年稳定在1.3万亿斤以上,粮食安全保障能力基本形成。不过也要清醒认识到,在资源环境和生产成本等约束下仅依靠国内生产难以满足居民多样化、多层次、高增长的食物消费需求,而且当前国内粮食消费需求尚未达到峰值,随着粮食需求刚性增长,未来一段时间粮食安全将面临供需紧张态势,积极利用国际市场弥补缺口,丰富粮食供应结构是维护国家粮食安全不可或缺的重要组成部分。从海关总署数据看,2022年我国进口粮食1.47亿吨,尽管较2021年减少10.7%,但进口占国内粮食总产量依然超过20%。在经济全球化背景下,我国粮食进口量大,对外依存度高,与全球粮食安全形势联系越来越紧密。全年进口量占国内粮食产量比重较大,以及集中于少数品种、少数国家、少数阶段和少数方式的进口结构,意味着我国需要时刻关注国际粮食供给与贸易情况。国际冲突、极端天气、粮食贸易保护主义抬头等导致全球粮食供需紧张,国际粮食市场整体形势不容乐观,我国需要时刻警惕全球粮食危机可能带来的风险。

第一,全球粮食危机将推高粮食进口价格。2022年全球粮食进口价格仍保持高位运行状态,据联合国粮农组织(FAO)发布的《粮

食展望》报告,2022年全球粮食进口费用将上升至1.94万亿美元,其中“价格因素”导致的进口费用增加约1570亿美元。国内进口粮食价格与国际粮食价格相关性高,2022年3月份乌克兰、俄罗斯等国家陆续出台粮食出口限制政策,导致国内进口粮食成本增大,特别是大豆、玉米等对外依存度高的品种涨价压力较大。

第二,全球粮食危机将带动农资成本上升。2022年全球农资价格维持高位,FAO预测全球农业投入品进口费用超4200亿美元,同比增长近50%,可能达到2020年两倍以上。另外,FAO认为全球化肥价格高企可能会持续到2023年。我国是化肥消费大国,2022年氮磷钾三大化肥价格受天然气价格和俄乌冲突影响创下新高,当年1月至6月总体处于上涨态势,在稳价保供措施干预下,7月份后才陆续回落,化肥价格波动导致国内粮食生产成本增加和粮农收益空间缩小,进而影响农民种植积极性。

第三,全球粮食危机将放大粮食进口不确定性。我国粮食进口品种和地区较为集中,特别是大豆和玉米进口量在粮食进口总量中合计占比常年维持在八成,进口主要来自美国、巴西等国家,极易受自然风险、国际贸易政策以及运输风险影响。2013年以来,我国积极寻求与“一带一路”沿线国家如俄罗斯、乌克兰、哈萨克斯坦开展大豆贸易,2013年至2021年累计从三国进口约432万吨大豆,但大豆进口渠道多元化并没有明显改变进口来源集中的现状。2022年,巴西粮食形势不容乐观,进口过度集中加剧我国粮食进口稳定性风险。

当前国际形势错综复杂,全球粮食供应链脆弱性凸显,我国粮食安全面临着更多挑战。牢牢把住粮食进口主动权和稳定性,提升“两个

牢牢把住粮食进口主动权和稳定性

市场、两种资源”统筹利用效能,保障我国粮食进口安全、高效、稳定、持续,还要着重从以下几个方面入手。

立足国内,稳粮增产。要清醒地认识到,依靠自身力量牢牢端稳中国饭碗,才是保障粮食安全最有效的途径,才是应对国际市场冲击最有效的法宝。我国要坚持稳定粮食播种面积,加快调整优化种植结构,加强高标准农田建设进度,持续改善农业生产条件,全面提升粮食生产能力,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

拓展粮食进口渠道,构建多元进口格局。在现有资源和技术水平下,依靠国际市场进口大豆和玉米等饲料作物的趋势短期内难以改变,因此,我国要高度重视把握粮食进口的稳定性和主动权,在稳定现有合作伙伴关系基础上,积极拓展“朋友圈”,构筑安全稳定的粮食贸易合作新格局,减少对单一市场的过度依赖,抵御粮食进口可供应性、出口限制等潜在风险。同时,重点关注和培育与我国现有粮源地具有较大季节互补性和粮食增产潜力的国家和地区,加强与南半球国家在粮食生产和贸易方面的交流与合作,分散粮食进口时间,节省仓储费用和运输费用,平抑粮食进口数量和价格在不同季节的波动性。

扩大物流节点建设,提升粮食流通能力。俄乌冲突和疫情对世界粮食流通格局产生冲击,粮食流通不畅成为全球粮食供应链稳定运转的巨大挑战。我国要高度防范运输中断对粮食进口产生的不确定性,加快国内港口、码头等物流设施和仓储设施建设,积极参与重要海上运输通道的建设和维护,并着力开发粮食进口新路线,拓展铁路、公路等多种粮食进口流通渠道,分散粮食进口运输风险。

国际社会协同应对效果有限

此外,自2022年,世界各国累计宣布或实施了98项贸易限制政策,34个国家对粮食和化肥的出口实施了限制。但是,贸易限制政策的蔓延降低了全球食品供给,进一步推高了食物价格,其他国家贸易限制的跟进回应加剧了局势风险,对全球粮食安全造成负面影响。世界可持续发展商业理事会强调通过捐赠和其他补贴解决当前化肥短缺,可能导致市场扭曲和供应链失灵。

就应对行动的整体效果而言,2022年12月,联合国粮农组织全球食品价格指数较俄乌冲突爆发后的峰值下降了17%,低于2021年同期水平;世界银行化肥价格指数较俄乌冲突爆发后的峰值下降了26%,亦低于2021年同期水平,多重因素叠加导致的极端价格有所缓解。然而,当前粮食价格仍大幅高于疫情前水平,大部分国家消费价格指数中食物部分的同比增速仍维持高位,同时2022年9月份以来粮食价格回落趋势渐缓,表明当前措施解决粮食危机的效果有限,全球粮食安全仍面临严峻挑战。

为应对粮食危机,并降低其对全球和各国粮食安全的影响,国际社会应制定和实施更为系统的应对和防范措施。

从短期看,国际社会和各国需进一步完善全球粮食治理机制,增强机构协调能力。粮食贸易在应对粮食危机中发挥着关键作用,应采取消耗进出口禁令和限制,或对此类措施采取更谨慎的管理,稳定全球粮食价格和确保粮食安全。应建立和维护粮食供应绿色通道,城市封锁、道路封锁和保持社交距离不应阻止粮食的运输和销售,同时必须保护粮食供应链尽量免受冲击,政府应监测和稳定国家及区域的粮食批发和零售价格,有效、及时的公众沟通和引导也是稳定市场预期的必要手段。此外,应制定政策以防止粮食用于生产生物燃料导致粮食价格上涨,向小农户和小商户提供临时特别支持,并为妇女、儿童和老人等弱势群体提供生活和物资保障。

从长期看,各国需进一步提升粮食生产和供给能力。加大农业农村基础设施投资和建设。将补贴政策转向气候智慧型、生态友好型、示范效应显著的公共投资,并推广多赢技术,如提高产量、改善营养和提升环境可持续性技术。为应对粮食价格飙升并减轻其对粮食安全的负面影响,需要促进农业食物系统向着更可持续、更有韧性转型,包括:阻止农业食物生产向野生动植物自然栖息地的扩张;鼓励跨学科合作,以实现人、动物和环境和谐健康发展;稳定宏观经济政策,在宏观经济政策不稳定和农业食物系统之间建立缓冲等。

全球粮食生产消费处紧平衡状态

主持人:当前全球粮食市场状况如何?全球粮食产销结构有哪些特点?

韩杨(国务院发展研究中心农村经济研究部研究室主任):全球粮食供需总体上宽松,但产销紧平衡、品种结构分化、产销区域分布不均衡特征明显。

根据联合国粮农组织(FAO)2022年12月份发布的《谷物供求简报》,2022年全球谷物消费量约27.8亿吨,而全球谷物供给总量达36.1亿吨,尽管相对上年供给总量减少了3700万吨,但从总量上看仍然宽松。从谷物生产情况看,2022年全球粮食产量达27.6亿吨,同比减少570万吨,对比全球谷物消费量约27.8亿吨,呈现产不足消情况。从谷物库存情况看,尽管库存消费比远高于FAO粮食安全警戒线(17%至18%),保持在29.3%左右,谷物库存量高达8.4亿吨,但较上年加大了库存消耗,减少1850万吨左右,同比下降1.6%。

从品种结构看,小麦、粗粮、稻谷供给量同比略有减少,粗粮和稻谷消费量同比略有减少,小麦消费量同比微增。从区域分布看,受人口数量、农业发展条件、资源禀赋、科技水平、粮食治理能力等因素影响,粮食生产分布极不均衡,全球粮食生产集中于气候适宜、耕地资源禀赋占优、农业生产效率较高的少数农业国;粮食不安全地区主要集中在经济不发达、农业科技水平和生产效率较为低下、国家治理能力较薄弱的多数国家。全球四大粮食产区集中在北美洲的美国和加拿大、南美洲的巴西和阿根廷、黑海周边的乌克兰和俄罗斯,以及亚洲的印度和中国等区域,2021年大米、小麦、玉米和大豆前五大生产国产量合计分别占全球总产量的73.3%、64.8%、73.7%和82.4%。全球粮食不安全地区主要集中在非洲、拉丁美洲、南亚地区以及不稳定和发生冲突的加勒比海地区,根据FAO数据,到2021年全球仍然有47个低收入缺粮国。

全球粮食进出口市场结构失衡。国际贸易在维护全球粮食安全中发挥着越来越重要的作用,多数缺粮国对国际市场进口依赖强,少数出口大国对国际市

场影响大,粮食出口大国贸易措施异动对全球粮食安全风险增大。根据FAO数据,从全球谷物贸易量与消费量占比看,2020年已提高到17.4%,2022年略有下降为17%左右;分品种看,大米、粗粮、小麦和大豆贸易量与消费量占比分别约10.2%、15.1%、25%和44.2%,进口贸易对保障全球粮食安全、避免局部地区粮食危机及发生外溢效应都发挥着至关重要的作用,特别是对贸易消费占比较高的大豆和小麦尤为如此。全球粮食及化肥进出口市场分布长期不均,粮食及化肥出口高度集中,而进口相对分散。根据美国农业部数据,2021年大米、小麦、玉米和大豆前五大出口国合计分别占全球出口量比重高达78.9%、66.3%、88.5%和90.6%,全球化肥前三大出口国出口量占比达70%左右。从粮食进口国看,大米和小麦等口粮进口主要集中在人口数量众多、耕地资源匮乏的亚洲国家以及农业生产欠发达的非洲国家,玉米和大豆等饲料粮进口集中在牲畜养殖需求较大的东亚和欧洲地区。

全球粮食供应链仍存在不稳定性。全球粮食物流通道畅通的关键卡点受地缘政治等因素影响,仍将影响全球粮食安全。2022年,受疫情叠加俄乌冲突等影响,全球粮食生产、加工、贸易、港口、码头等物流与贸易供应链不同程度受到影响,尤其黑海周边国家和地区粮食外运受到波及。尽管黑海港口农产品外运协议已生效执行,一定程度恢复黑海粮食外运,化肥等产品国际市场供应紧张局面略有缓解,但俄乌局势的不确定性将潜在影响两国粮食生产及黑海周边港口粮食贸易、物流和供应链的稳定。此外,还需关注全球粮食主要出口国美国、巴西等内陆运河、陆路、港口等基础设施对出口国际物流通道的影响,以及从出口国外运至广大分散进口国途经的全球重要海峡和运河供应通道畅通,例如,巴拿马运河、马六甲海峡、苏伊士运河、曼德海峡、直布罗陀海峡、直布罗陀海峡、土耳其海峡和霍尔木兹海峡等全球粮食物流关键卡点受地缘政治、天气变化的影响。