

提升粮食能源资源安全保障能力

经济安全是国家安全的基础。习近平总书记指出,要坚持高质量发展和高水平安全相互促进,努力提升粮食能源资源安全保障能力。“十五五”规划纲要对增强粮食安全保障能力、强化能源资源供应保障作出重要部署。当前和今后一个时期,需聚焦重点品种、重要领域,精准补齐短板,全面提升安全保障能力。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

我国抵御外部冲击基础坚实

如何看待极端气候等因素叠加影响全球粮食和能源市场?我国具备哪些能力基础抵御外部冲击?

华若筠(国务院发展研究中心研究员):当今世界,百年未有之大变局加速演进,极端气候频发、大国博弈加剧、地缘冲突延宕,多重风险相互交织、彼此放大,对全球粮食和能源资源安全形成系统性冲击。

地缘冲突阻断关键通道是冲击的直接诱因。俄乌冲突导致黑海通道频繁封锁,全球小麦和玉米出口物流受阻。霍尔木兹海峡承担着全球约四分之一海运石油、约两成液化天然气和约三分之一的海运化肥贸易,中东局势升级后,航运持续受阻,布伦特油价从每桶72美元一度升至118美元。世界银行预计,2026年全球化肥价格将上涨31%,其中尿素或上涨60%,化肥可负担性将降至2022年以来最低水平。化肥是粮食的“粮食”,涨价压力沿成本链条向粮食生产端传导,冲击由能源领域向粮食领域延伸。

极端气候动摇生产根基是深层风险源。干旱、高温、洪涝等极端天气频发,农业生产越来越难以按传统经验安排播种与收获。联合国粮农组织预计,新一轮厄尔尼诺或成为近年来影响全球农业的最大气候变量。《2026年世界粮食安全和营养状况》报告显示,2025年全球仍有约6.45亿人处于饥饿状态,世界粮食计划署进一步警告,本轮厄尔尼诺可能使粮食不安全人口到2027年底再增加至少4900万人。极端天气同样冲击能源系统,高温推高用电负荷,干旱削减水电出力,飓风寒潮损毁油气设施。粮食与能源价格相互传导,能源价格上涨推高化肥等农资成本,粮食

涨价又反过来刺激生物燃料需求,使得全球粮食能源资源安全面临多重挑战。

我国作为能源进口大国和粮食生产大国,此轮冲击对我国的影响以外部输入性为主,集中体现为进口成本上升,国内供需基本面总体平稳。粮食方面,联合国粮农组织食品价格指数今年7月升至131.1点,创2023年1月以来新高,而我国主产区小麦价格保持在每斤1.25元左右,仅比上年同期增加3分至5分。能源方面,我国原油进口约四成来自中东,油价高位运行抬升了进口成本,但得益于稳产稳供和中长期合同机制,在国际煤价大幅冲高之时,国内煤价仅微涨,涨幅低于国际市场10个百分点以上,有力保障了能源安全稳定供应。

面对复杂严峻的外部环境,我国端稳粮食、能源“两个饭碗”底气充足,产能稳、储备足、通道畅、调控强,贯通各环节的全链条保障体系为抵御外部冲击提供了坚实支撑。

一是生产能力强。粮食方面,藏粮于地、藏粮于技战略深入推进,累计建成高标准农田超10亿亩,口粮自给率保持100%以上、谷物自给率95%以上。2025年粮食产量14297.5亿斤,人均占有量508.9公斤,远超国际公认的400公斤安全线,今年夏粮3014.9亿斤,首破3000亿斤。能源方面,2025年能源生产总量达51.3亿吨标准煤,其中原煤48.5亿吨、原油2.16亿吨、天然气2620.6亿立方米,能源自给率达84.4%,今年上半年我国可再生能源发电量占比超四成,煤、油、气、核、可再生能源多轮驱动的供应体系有力保障了用能需求。

二是储备家底厚。全国粮食标准仓房完好仓容超7.3亿吨,具备低温准低温储藏能力仓容达到2.2亿吨,储粮技术总体处于世界较先进水平;战略与商业石油储备约12亿至15亿桶,可覆盖140天至180天原油净进口需求,

远高于国际能源署90天的安全标准。

三是通道体系多元。油气领域,长输油气管道里程突破20万公里,进口来源国拓展至49个左右,中东占比降至42.3%。粮食领域,我国已与140多个国家和地区开展农业合作,大豆等主要品种进口来源多元互补,不再依赖单一渠道。2025年大豆进口1.12亿吨,其中,自巴西进口占七成以上、自阿根廷进口同比增长逾九成、自美国进口占比降至15%左右。

四是调控能力强。粮食领域,最低收购价、政策性收储、储备吞吐轮换等政策工具协同发力,压紧压实粮食生产责任,做到平时备得足、储得好,关键时刻调得快、用得上。能源领域,全国发电装机突破40亿千瓦,在运特高压通道46条,今年迎峰度夏用电负荷创历史新高,电力供应依然保持平稳有序。

与此同时,我国以自身发展的确定性应对外部环境的不确定性,为维护全球粮食和能源资源安全贡献中国力量。

以稳产稳供稳预期,当好国际市场的“稳定器”。全球每5斤谷物中就有1斤多产自中国,我国以占世界约9%的耕地和6%的淡水资源养活世界近五分之一的人口,把14亿多人的饭碗牢牢端在自己手中,避免了需求缺口外溢冲击国际市场。同时,我国大宗农产品进口保持稳定,为巴西、东盟等出口方提供了长期可预期的市场。

以技术合作促能力提升,助力发展中国家提升自主保障能力。杂交水稻已推广至五大洲70多个国家和地区,菌草技术应用于100多个国家和地区。中国—联合国粮农组织南南合作信托基金设立以来,我国累计捐资1.3亿美元、派遣农业专家和技术人员1200余名。

以绿色转型添发展动能,增强世界经济抗风险能力。我国建成了全球规模最大、最完整的新能源产业链,为世界提供约70%的风电装备和80%以上的光伏组件,推动全球风电和光伏发电企业平均度电成本分别下降60%和80%,有效降低全球对化石能源地缘风险的脆弱性。

近年来,全球气候变暖趋势加剧,极端天气事件越多越强,我国气候格局发生显著变化。夏季主雨带整体北抬导致北方流域防洪体系承压,海水倒灌等新型灾害风险增大。高原冰川持续消融,使得冰湖数量增多、水位上升,冰湖溃决引发下游洪水、泥石流灾害风险持续走高。由于我国处于环太平洋地震带、欧亚地震带交会区域,地震巨灾潜在风险较为突出。一旦暴雨、地震、干旱、山火等灾害相互触发,会加快灾害链传导速度、扩大影响范围。我国防灾减灾救灾面临诸多严峻挑战,有效防范应对自然灾害风险仍存在短板弱项。

一是监测预警精准度有待提升。极端短历时强降雨、突发性山洪、小型地质灾害预报难度大,雨带北抬的时空不确定性增加气象预报难度。冰川消融、冰湖演化的长期监测数据不足,灾害链传导路径预判能力有限。

二是基层防灾基础亟须夯实。部分县域、乡镇应急机构力量不足,专业人员匮乏,村级监测预警、应急避险能力薄弱。山区、偏远地区地质灾害监测站点覆盖不全,高原冰湖、中小水库、北方流域雨情水情等监测存在盲区,预警信息传递存在堵点。一些农村地区房屋抗震、防洪标准不达标,灾害来临时极易出现房屋损毁、人员受伤问题。

三是应急救援力量还需加强。中西部灾害多发地区应急装备、专业救援力量配置相对滞后,高原地区适应高海拔作业的救援装备、北方防汛大型排涝设备储备不足。断路、断电、断网等条件下的应急保障能力亟待加强。社会力量参与防灾减灾的渠道不够畅通,市场化、社会化救灾救助机制尚不健全。

对此,必须坚持系统观念,紧盯雨带北抬、冰川消融、灾害链演化趋势,补短板、强弱项、堵漏洞,以更高标准筑牢抵御自然灾害的安全防线。

其一,坚持源头防控,加快推动公共安全治理向事前预防转型。加快完善防震减灾、防洪防台风、森林草原防灭火等

有效防范应对自然灾害

法律法规,修订完善各类应急预案,全面用好全国自然灾害综合防治体系,提升防灾减灾救灾能力。强化国土空间规划的衔接。优化北方流域防洪规划,推进海河流域、黄河中下游河道治理、蓄滞洪区扩容改造。全面推进病险水库除险加固,持续推进防洪排涝、地质灾害治理、抗震加固等工程。强化底线思维、极限思维,立足于防大汛、抗大旱、抢大险、救大灾,深入研判大灾巨灾风险,把困难和挑战估计得更充分一些,有效规避自然灾害风险,未雨绸缪筑牢安全防线。

其二,健全监测预警体系,提升精准化智能化水平。完善天空地人一体化监测网络,加密山区、流域地质灾害、水文气象监测站点。强化短历时极端暴雨、山洪泥石流、冰湖溃决等灾害机理研究。建立雨带动态研判机制,搭建冰川冰湖遥感监测平台,实时掌握消融进度、冰体稳定性。健全多部门联合会商研判机制,优化预警指标体系,推动灾害性天气预警向气象安全风险预警延伸。紧盯山洪灾害风险区、山洪沟道、河道拐弯处等要害部位,以及养老院、学校、边境口岸等重点场所细化转移避险方案,做到应转早转、应转尽转。

其三,建立分级响应机制,完善基层应急救援力量体系。优化国家综合性消防救援队伍、专业抢险队伍布局,加强区域应急救援中心建设,壮大航空救援、水上救援、高原山地救援等专业力量。强化基层应急队伍建设,培育乡镇专职救援队伍、村级志愿应急队伍。健全灾害保险制度,扩大农业保险、住房灾害保险覆盖面,发挥市场机制分散灾害风险的作用。持续开展全国防灾减灾日等宣传活动,完善社会力量参与防灾减灾救灾的激励政策。完善物资保障体系,加快“平急两用”公共基础设施建设,升级改造城乡应急避难场所,保障受灾群众临时安置需求。

(作者系应急管理部国家减灾中心副主任、研究员)

确保重要农产品稳定安全供给

当前,我国粮食生产面临哪些风险挑战?如何牢牢掌握粮食安全主动权?

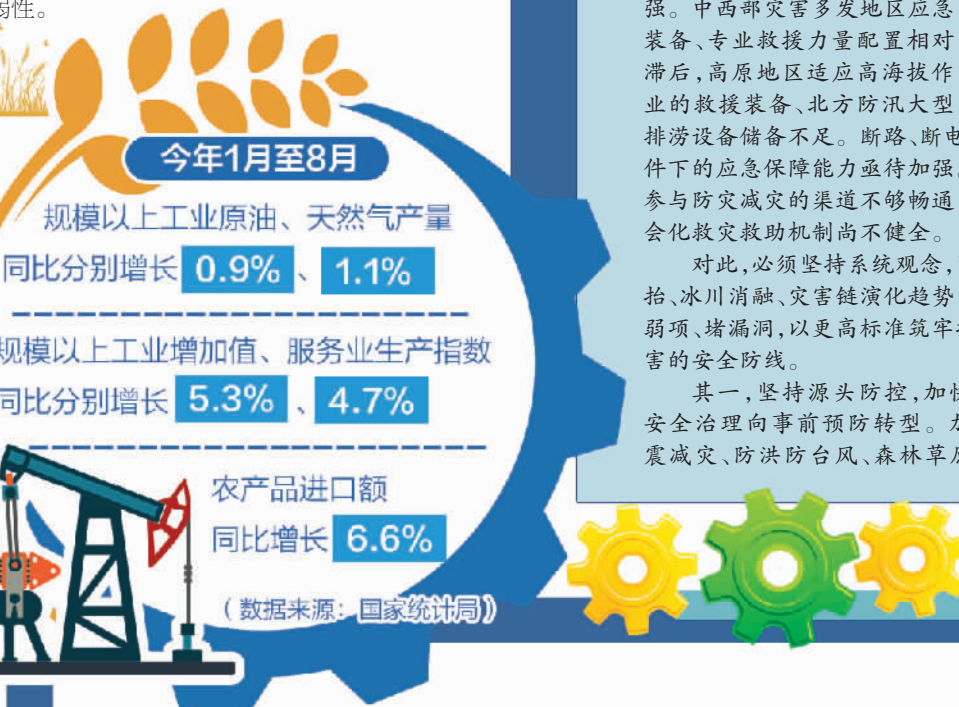
靳少泽(农业农村部农村经济研究中心研究员):粮食安全事关国家安全。近年来,我国粮食生产稳定发展,市场供应充足、运行总体平稳,防范化解重大风险挑战能力不断增强,粮食安全保障水平稳步提升。一是抓好粮食稳产保供。实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略,坚持藏粮于地、藏粮于技,保护和提高粮食综合生产能力,稳步提高粮食生产水平,粮食产量连续10年1.3万亿斤以上,自2024年起稳步站上1.4万亿斤新台阶,今年上半年夏粮产量首次突破3000亿斤,做到谷物基本自给、口粮绝对安全。二是做好储备收储轮换。完善粮食储备体制机制,统筹抓好粮食市场化收购和政策性收储,2025年全国各类企业累计收购粮食达8300亿斤,连续三年稳定在8000亿斤以上,同时深入推进粮食仓储物流项目建设,粮食流通保障能力大幅提升,高标准粮仓仓容逐年增加。三是强化应急保障能力。我国扎实推进粮食应急保障体系建设,36个大中城市成品粮油储备能够持续保障15天以上市场供应量,截至2025年底,各级粮食应急加工企业达6872家,粮油应急日加工能力近180万吨,确保在关键时刻粮食调得出、加得快、供得上,为粮食安全筑牢坚实防线。

同时也要看到,我国粮食供求紧平衡的格局没有改变,特别是受地缘冲突、极端天气、贸易政策等因素扰动,国际粮食市场波动加剧,通过传导影响我国粮食市场,亟需分析研判、高度重视。一方面,粮食生产内部承压明显。农业资源环境约束日益加剧,第三次全国国土调查数据显示,我国耕地面积较10年前减少1.13亿亩,尽管近几年有所增加,但耕地压力趋紧是粮食生产长期基本面。与此同时,粮食生产成本快速上升,三大主粮亩均生产成本在2015年至2024年间上涨达20.3%,种粮比较收益长期偏低。加之全球气候变暖,强厄尔尼诺现象等极端天气事件多发,农业旱涝灾害频次

与强度增大、农作物病虫害加重,放大了具体区域和不同年度间粮食生产波动性。另一方面,全球粮食供应链风险加剧。国际石油价格、生物质能发展和金融投机资本等非传统因素对国际粮食市场及价格的影响愈发显著,加剧国际粮食市场不确定性。除全球主要粮食供应国外,其他国家粮食产能偏低,各国粮食储备倾向增加,我国在大豆等农产品进口上面临贸易伙伴选择有限,外部粮源可靠性降低的潜在风险。

当前和今后一个时期,守牢国家粮食安全底线,确保重要农产品稳定安全供给,需持续巩固提升粮食综合生产能力、储备调控和应急保障能力,健全粮食生产支持政策体系,增强粮食进口调节与供应链韧性。强化价格、补贴、保险等政策支持和协同,通过定向补贴、储备吞吐、进出口调节、市场预期管理等方式,平抑农资和粮食市场波动,防止投机行为加剧市场动荡。强化极端情景应对预案,制定分级分类应急保障方案。推进应急响应一体化,构建统一的粮食安全信息共享、应急联动平台,提升应对复合型危机综合能力。

此外,我国化肥保供稳价的基本盘总体稳定,但要密切关注国际局势变动引发的输入性风险,有效应对国内化肥保供稳价面临的各类不确定难预料因素及其不利影响。其一,强化生产保障。稳定化肥生产,提高化肥生产企业产能利用率,增强钾肥自主供应能力。协调保障化肥生产原料供应,促进原料、能源等生产要素供给稳定、价格合理。其二,提升流通效率。保障化肥及生产原料水路、公路运输通畅,积极参与国际协调,维护国际通道安全,促进化肥及原料顺畅流通。其三,加强储备管理。做好化肥储备监管,动态投放国家商业储备,发挥化肥保供稳价作用。加强不同层级化肥储备衔接配合,提高储备规模、品种、时段等方面的互补性。做好钾肥商业储备管理,平抑国内市场价格波动,增强钾肥产业调控能力。其四,做好进出口调节。加强化肥进出口服务管理,拓展钾肥进口渠道,视情加大硫酸进口力度,优化化肥进口品种和节奏。指导化肥生产和流通企业遵守化肥贸易管理规定,优先保证国内供应,阻断国际市场风险波及国内。



增强能源产供储销体系韧性

我国能源储备体系如何应对外部冲击?加强战略性矿产资源勘探开发和储备可从哪些方面着力?

许德华(中国人民大学国际能源战略研究中心主任):能源安全是关系国家经济社会发展的全局性、战略性问题。当前,地缘政治冲突加剧,霍尔木兹海峡通航持续受阻,全球油气市场处于深刻变革之中,能源供应链面临的不确定性明显上升。特别是今年2月底以来,全球能源市场价格持续波动,很多国家出现不同程度的能源短缺、油价暴涨、供应紧张,而我国能源体系经受了冲击,供需总体平衡、价格总体稳定,展现了强大韧性,为稳定全球能源市场作出重要贡献。这得益于我国持续完善能源产供储销体系,健全能源储备制度和能源应急机制,提升能源供给能力,保障能源安全、稳定、可靠、有效供给。

面对外部冲击,我国能源储备体系不仅需在短期内发挥保供稳价、应对突发事件的“缓冲器”作用,还需在中长期发挥“压舱石”作用,提升能源资源安全保障能力,增强产业链供应链韧性。

一方面,要提高应对极端情景的能力。当前,能源安全风险日益呈现复合化特征,部分重要资源对外依存度较高,进口来源和运

输通道仍较集中,关键航道受阻、主要供应国出口下降、运输保险成本激增等冲击叠加,外部风险容易沿供应链向国内传导。因此,储备规模和结构不能只依据常态市场供需确定,应强化极端情景压力测试,根据不同能源品种的对外依存程度、进口来源集中度、运输通道脆弱性以及国内替代能力,不断动态优化储备规模。尤其对石油、天然气等受国际市场影响较大的能源品种,应统筹国家储备、地方储备和企业库存,形成层次清晰、衔接顺畅的梯度储备体系。

另一方面,要更加重视产能储备和应急增产能力。单纯依靠库存只能解决一定时期的供应缺口,真正提升长期韧性,还要把一部分资源保障能力“储存在产能里”。部分战略性矿产存在资源家底掌握不够精细,勘探开发周期长、资源向产能转化速度较慢等问题。对煤炭、油气以及部分战略性矿产,应合理保有可快速释放的备用产能,完善应急增产机制和配套运输保障。一旦外部供应发生重大扰动,可通过库存投放与国内增产协同发力,避免储备资源过快消耗。同时,要加强能源储备设施与港口、管网、铁路、储气库等基础设施的协同布局,提升跨区域调运和快速投放能力。

面对国际能源格局深刻调整,要坚持底线思维和系统观念,把储备体系建设与资源勘探开发、能源生产、国际合作和循环利用统筹起来,推动形成储备充足、调度高效、产能

有弹性、供应多元化的安全保障体系。一是加强战略性矿产资源勘探开发和储备。深入实施新一轮找矿突破战略行动,围绕紧缺和战略性矿种,加大基础地质调查、深部勘探和重点成矿区带勘查力度,提高国内资源可掌控程度。强化关键核心勘探技术和装备攻关,推动人工智能、大数据、遥感探测等技术在找矿中的应用,提高勘查效率和资源评价精度。对勘探成果较好、具备开发条件的矿区,要优化审批流程和要素保障,加快形成现实产能。

二是完善战略性矿产资源储备方式。构建产品储备、产能储备和产地储备相结合的多层次储备体系。对供应风险高、易保存、市场规模相对明确的矿产品,可合理扩大实物储备;对市场规模大、长期囤储成本较高的品种,应更加注重产能储备;对当前开发经济性不足但战略价值较高的资源,可通过划定储备地、加强保护性管理,把资源留在地下,形成可在特殊时期快速转化的战略后备资源。

三是增强海外资源供应链稳定性。深化与资源国的长期互利合作,推动进口来源多元化,鼓励央企和民企通过长期协议、股权投资、联合开发等方式增强上游资源掌控能力,同时完善运输通道、海外仓储和保险安排,降低单一地区、单一航线波动带来的影响。

四是加快资源节约集约利用。提高资源安全保障水平,既要开源,也要节流。提升共伴生矿、低品位矿综合利用率,加强废旧动力电池、废旧电子产品和有色金属回收利用,健全再生资源回收体系。通过技术进步降低单位产出资源消耗,提升关键矿产资源循环利用,减少对初级资源和外部进口的依赖。