

粮食安全的全球治理与中国参与

于宏源 李坤海

内容提要 在新冠肺炎疫情、气候变化、蝗虫灾害等极端事件的多重影响下,全球粮食安全问题再度凸显。当前,全球粮食安全问题涉及一系列相互冲突、竞争、合作或协同的影响要素,对治理体系提出更高要求。从现状来看,全球粮食安全治理机制需求端与供给端存在应然与实然的错位,呈现出多种冲突:粮食安全从贸易嬗变并扩散到生态、技术、知识等安全维度的综合关联治理需求与粮食问题领域治理平台各自为政的矛盾;全球化推动下粮食安全治理多边主义需求与区域主义分散治理的矛盾;公平公正与包容的全球粮食安全规则的制度需求与粮食安全治理规则非中性矛盾;粮食安全治理机制运行与发展的有效领导力需求与现实供给“伪领导力”间矛盾。全球粮食安全治理机制供需失衡的同时也伴随机遇,中国参与全球粮食安全治理具有现实需求与可行性基础。在发展巩固自身粮食安全的同时,中国应以共赢理念进行斡旋和积极引领,打破全球粮食安全治理僵局。

关键词 非传统安全 粮食安全 全球治理 机制 供需矛盾 中国参与

* 于宏源:上海国际问题研究院比较政治和公共政策所研究员。(邮编:200233);李坤海:上海财经大学法学院博士生。(邮编:200433)

** 本文系国家社科基金项目“拜登上任以来中美碳外交关系的非线性变化和应对研究”(项目号:21BGJ054)的阶段性研究成果。笔者衷心感谢北京大学查道炯教授、原联合国粮农组织执行总干事何昌垂教授、南开大学徐振伟教授、中国社会科学院学部委员潘家华教授、上海粮食与物资储备局殷飞副局长等专家指导,感谢《国际政治研究》编辑部和匿名评审专家的帮助,文责自负。

现代社会是建立在能源、粮食等战略资源基础上的世界。由于粮食和农业资源的地缘分布不均,且伴随全球城市化进程和中产阶级增长,粮食资源的竞争性逐渐突出,并导致粮食危机的周期性爆发。^①从《罗马俱乐部报告》到拉吉·帕特尔(Raj Patel)的《粮食战争》、威廉·恩道尔(William Endor)的《粮食危机》,粮食安全问题一直是国际学术界重点关注的领域。在2008年粮食危机期间,世界经济论坛(WEF)发布的《全球风险报告》(*Global Risk*)就曾把粮食安全冲击列为仅次于美国次贷风暴的全球安全风险。联合国秘书长潘基文指出:“在粮食危机面前,我们还面临领导全球挑战。”^②2020年以来,蝗虫灾害、气候变化和新冠疫情的影响,使得粮食供应量出现连锁危机,粮食安全议题再次引起人们的关注。^③据联合国粮农组织(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)、世界卫生组织(WHO)共同发布的《2020年世界粮食安全和营养状况》显示,全球有近6.9亿人处于粮食短缺状态,占世界总人口8.9%,也门等西亚地区和部分非洲地区处于严重的粮食安全风险中,^④联合国粮农组织报告预计,1.42亿人将在2021年陷入更严重的粮食危机中。^⑤在第6次联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)报告关于全球温升加速的地球系统失衡背景下,粮食安全问题将继续成为全球治理的热点议题并需要全球方案解决。

关于全球粮食安全治理已有一系列研究成果。国外对全球粮食安全治理研究主要集中在以下视角:其一,关于全球粮食安全治理问题的客体研究。查尔斯斯特大学(Charles Sturt University)研究员伊萨·阿姆·尤努萨(Isa AM Yunusa)等人从供给侧(水资源、耕地面积、科研投入)与需求侧(人口)的二分法因素探讨了多种因素对粮食安全不同程度的影响效果;^⑥其二,关于全球粮食

① Michael T. Klare, "The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources," New York: Metropolitan Books, 2012, pp. 13-19.

② Julian Borger, "Crisis Talks Next Week on Global Food Prices," *The Hindu*, May 29, 2008.

③ Irina Vilcu, et al., Food Supply Fears Are Growing as Romania Bans Grain Exports, Bloomberg, 2020-04-10, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-10/food-supply-fears-are-growing-as-romania-bans-grain-exports>, 2021-03-12.

④ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署、世卫组织:《2020年世界粮食安全和营养状况:实现粮食体系转型,保障经济型健康膳食》, <https://doi.org/10.4060/ca9699z>, 2020-11-12.

⑤ Food Security Information Network, Chapter1 A Global Overview of Food Crises, 2021 Global Report on Food Crises, https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000127343/download/?_ga=2.50021542.1245761590.1621613073-407538487.1621613073.

⑥ Isa AM Yunusa, et al., "Analysis of The Nexus Between Population, Water Resources and Global Food Security Highlights Significance Of Governance and Research Investments and Policy Priorities," *Journal of the Science of Food and Agriculture*, Vol.98, No.15, 2018, pp. 5764-5775.

安全治理主体研究,以美国为主要研究对象。恩道尔(William F. Engdahl)在《粮食危机》中从地缘政治入手,指出美国通过大型国际金融公司及食品企业来推动获取丰富利润;^①其三,关于全球粮食安全治理路径研究。英国考文垂大学(Coventry University)高级研究员迈克·蒂尔泽(Mark Tilzey)在“粮食主权”传统发展理念上,进一步提出了“粮食生计主权”(Livelihood sovereignty),试图以“发展权”作为国家决策中心回归的国际依据。^② 科克大学(University College Cork)讲师尼尔·杜根(Niall Duggan)等探讨了“二十国集团”(G20)在重塑全球粮食安全治理的关键角色与功能。^③ 国内研究主要集中在全球粮食安全治理体系中美国身份角色、霸权国和粮食寡头治理、^④联合国粮食治理的结构与作用探讨,^⑤最新研究也主要是围绕疫情对粮食安全影响分析。^⑥ 然而,从整体来看,鲜有研究从宏观视角进行全球粮食安全治理的综合分析,全球治理在中国依然是一个相对较新的领域,而直接针对全球粮食安全治理机制的文章相对缺乏。特别是随着疫情时代背景下多次全球粮食安全治理体系受到冲击、世界贸易组织作为重要的粮食贸易平台也面临改革转型,全球粮食安全治理机制认知有待加深。

回顾数次粮食历史危机来看,全球粮食安全问题是一系列相互冲突、竞争、合作或协同的安全要素共同作用的结果,基于其治理要素的复杂性,曾引起世界银行代表的“乐观派”和莱斯特·布朗(Lester Brown)代表的“悲观派”的持续论战。20世纪40—50年代的粮食供应危机催生了粮食贸易剩余处置。20世纪60年代面临粮食技术进步与粮食需求脱嵌形势,推动了粮食技术转让。而在20世纪70年代及2008年的粮食危机中,石油危机和金融危机成为

① [美]威廉·恩道尔:《粮食危机》,赵刚等译,北京:中国民主法制出版社2016年版,第7页。

② Mark Tilzey, *Political Ecology, Food Regimes, and Food Sovereignty*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 5-15.

③ Niall Duggan and Teemu Naarajarvi, “China in Global Food Security Governance,” *Journal of Contemporary China*, Vol.24, No.95, 2015, pp. 943-960.

④ 徐振伟、徐园园:《美国在世界粮价问题上的双层次博弈》,《现代国际关系》2009年第2期,第32—37页。

⑤ 马晶、崔计顺:《世界粮食计划署治理体系及文件框架研究》,《农学学报》2018年第8期,第95—100页。

⑥ 刘威、马恒运:《突发公共卫生事件对中国食物供给及农业发展的冲击及应对》,《重庆社会科学》2020年第5期,第32—42页;王国敏、侯守杰:《新冠肺炎疫情背景下中国粮食安全:矛盾诊断及破解路径》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2021年第1期,第120—133页;谭砚文等:《新冠肺炎疫情对中国与东盟区域农产品供应链的影响及对策》,《农业经济问题》2020年第10期,第113—121页。

粮食价格机制波动导火线,粮食金融也成为重点监管领域。^①当前面临的情况是以上粮食安全各要素的积聚并交织,在特殊和极端情况下,若出现全球治理的赤字,则难以保证粮食的供应、获得、利用、稳定。面对全球粮食安全问题的复杂困局,提高全球粮食安全治理体系的韧性具有重要意义。因此,本文从粮食安全韧性角度出发,分析全球粮食安全治理的供需端及其存在的矛盾,并在此基础上,提出中国参与全球粮食安全治理的路径选择。

一、全球粮食安全韧性中的需求张力

随着国际社会地缘政治格局变迁,资源禀赋、生态环境、人口、贸易投资和技术等复杂因素的共同作用,“粮食安全”已然从发展问题演变成一个集经济、社会、政治于一身的复杂、有争议和政治负载的术语。^②粮食安全内涵呈现扩大化发展趋势,具有高度跨国性、扩散性、嬗变性和多层性特征。^③粮食安全问题的复杂性使地缘竞争更加激烈,部分国家利用自身优势形成的国际压制,具有“牵一发而动全身”的系统效应。

第一,粮食安全维度扩展趋势下的综合治理需求。粮食安全的系统效应增强,需要全球粮食安全治理从单一转向综合安全维度。就粮食安全维度类型化划分而言,以联合国粮农组织为主导的四分法是当前较为全面且国际认可度较高的划分标准。^④该方法将粮食安全维度细化为粮食供应、粮食可获取、粮食利用与粮食稳定性四个层次。^⑤以联合国粮农组织为主导构建的粮食安全维度来看,主要包含粮食供应总量、粮食贸易交通、人口等传统意义上的安全要素。在该划分体系外,除传统安全维度发展外,也包括一些新的安全维

① Jennifer Clapp and William G. Moseley, “This Food Crisis Is Different: COVID-19 and the Fragility of The Neoliberal Food Security Order,” *The Journal of Peasant Studies*, Vol.47, No.7, 2020, pp. 1393-1417.

② D. John Shaw, *World Food Security: A History since 1945*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 383-386.

③ 张蛟龙:《金砖国家粮食安全合作评析》,《国际安全研究》2018年第6期,第107—129、155—156页。

④ 联合国粮食及农业组织:《粮食安全指标》, <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.X3MNynHyVPu>, 2020-09-20。

⑤ 从“粮食供应”细化指标来看,主要指粮食的适足性,即在供给侧加大粮食供应量。粮食供应作为四大支柱的基础,一直是粮食安全保障的基础。粮食总量的自然禀赋、粮食生产充足率一直在国家粮食安全战略中扮演重要角色。粮食获取安全保障主要与基础设施和经济基础相关,其中,联合国粮农组织将铁路与公路的密度和粮食安全直接挂钩,说明粮食流转是粮食获取中的关键要素。粮食利用中观安全层度被细化为与粮食利用能力有关变量与粮食利用失衡结果,前者主要涉及水与粮食安全、公共卫生与粮食安全。粮食稳定性安全影响因素集中于各种突击风险,例如政权更迭、恐怖主义、粮价波动。

度外溢,具体包括以下几点:

粮食贸易安全。当前粮食贸易安全更多受到公共事件与大国政治博弈干扰。根据世贸组织 2020 年 4 月 23 日所发布的报告,为应对 2020 新冠疫情带来的粮食贸易链中断,已有多达 80 个国家实行出口禁令和限制。例如,罗马尼亚紧急通过一项法案,规定在紧急状态下禁止向欧盟以外的国家出售谷物;疫情暴发初期,越南在《至 2020 年国家粮食安全》提案的有关会议上,多次强调采取粮食出口限制以应对恶化的疫情局势;阿根廷提议将生大豆、豆粕和豆油的出口税率从目前的 30% 提高到 33%。在发生全球公共卫生安全事件之际,为满足国内粮食内需,一些国家基于粮食主权的出口管制措施具有正当性,^①但也导致国际粮食贸易链不稳定性更加凸显。

粮食生态安全。气候变化依然是较为重要的传统要素。高温和降雨不足会通过减少生育期的长度来降低谷物产量。联合国环境规划署指出,全球一些地方在不可持续地使用土地,如果持续下去,至 2050 年,全球将有 8.49 亿公顷的土地退化,接近巴西的国土面积。此外,在农业集约化学产品等影响下,土地生产环境面临巨大的可持续发展问题。^②在大量使用化肥的情况下,环境污染带来的经济成本往往超过农业增产带来的经济价值。如果在未添加有机物的前提下使用无机肥料,土壤的结构和生物功能就可能被削弱,进而导致土地退化。^③国际粮食合作必须建立在有关土地使用、生物燃料生产、环境保护等多重价值选择基础上。^④

粮食金融安全。粮价的预期性波动是粮食安全金融化产物。^⑤随着粮食产业不断融入外汇、期货、期权等金融工具,粮食的金融化属性也越发突出。以小麦期货价格为例,受疫情影响,出现过预期上涨场面。^⑥粮价与美元涨跌

① 2002 年在联合国粮食及农业组织峰会和 NGO/SCO 粮食主权论坛上,粮食主权概念被定义为:国家及人民享有充分的权利去制定自己的农业、畜牧业、渔业和粮食政策。

② Miguel F. Acevedo, "Interdisciplinary Progress in Food Production, Food Security and Environment Research," *Environmental Conservation*, Vol.38, No.2, 2011, pp. 151-171.

③ 联合国粮农组织高级别专家组:《采用农业生态及其他创新方法,打造有助于加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食系统》, <http://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf>, 2021-05-18.

④ José C. Escobar, et al., "Environment, Technology and Food Security," *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol.13, No.6-7, 2009, pp. 1275-1287.

⑤ 粮食的金融化实质上指粮食的美元化。作为流通度最大的货币,美元对各类大宗商品的价格走势起到关键作用。对冲基金、指数基金和主权财富基金在农业大宗商品市场的涌入,被认为是短期内基本主食恶性通货膨胀背后的关键力量之一。

⑥ 以 2020 年 9 月 18 日为现期,芝加哥期货交易所(CBOT)的 12 月软红冬小麦期约比一周前上涨 33 美分,报收 575 美分/蒲式耳。新浪财经:《疫情第二波来袭! 全球粮食再陷阴霾》, <https://finance.sina.com.cn/money/future/agri/2020-09-23/doc-iivhuipp5914844.shtml>, 2020-10-01.

密切联系,而美元又易受石油供需影响。2020年,油价进入历史低谷,对生物燃料产生了巨大的下行压力,而生物燃料是糖和植物油市场的重要需求来源。价格波动可能使弱势群体陷入贫困和饥饿。价格波动与价格水平的相互作用也会影响到福利和粮食安全。价格越高,价格波动对消费者的福利影响就越大,生产者反之。^①

粮食安全技术与知识。粮食生产、品种改良、运输等关键环节都离不开技术的支撑,但由于技术往往集中于部分发达国家,事实上脱离了“技术中立”,造成了粮食技术垄断。加上动植物遗传基因、种子生产逐渐被允许申请专利,粮食专利垄断与粮食技术霸权双轨并进。相应地,粮食安全与技术政治、知识政治关联性提升。

第二,全球化时代背景下粮食安全治理的多边主义需求。尽管出现“逆全球化”趋势,单就经济维度的全球产业链而言,全球资源市场的地位仍不可动摇,没有任何国家发展资源产业能离开全球资源产业链,即便是强势的西方发达国家也不例外。^② 作为重要的资源类型,粮食经济产业链更是如此。首先,各国家粮食生产的自然禀赋不尽相同,在粮食生产、运输等方面具有各自的比较优势,可以实现全球优势互补。其次,发展中国家的崛起一定程度上希望通过多边主义重塑粮食治理体系。粮食安全转型与国家发展存在某种程度上的正相关关系。发展中国家依然有较大的市场需求,印度等人口大国可能依靠市场供需结构溢出新的粮食安全话语。因此,对于转型的发展中国家而言,粮食安全全球化治理需求依然高涨。此外,自2018年以来,美国特朗普政府施行以“美国优先”的发展战略,通过加征关税、高筑贸易壁垒等方式解决国内社会矛盾,在世界范围内挑起贸易摩擦。美国“重商主义”贸易保护扭转了自由、低关税的世界贸易体系,^③给粮食贸易带来了重大挑战,也证明了极端的单边主义不利于粮食安全治理需求。跨国安全治理机制范式是解决非传统安全的重要范式选择,而实现多边主义的统一化治理更是努力目标。在多边主义机制下,能更好地实现粮食安全利益普惠共享、达成普遍适用的粮食贸易规则,减少因国别壁垒带来的额外交易成本。

第三,构建公平、公正与包容的全球粮食安全治理规则的制度需求。全球

① 联合国粮安问题高级别专家组:《价格波动与粮食安全》, <http://www.fao.org/3/mb737e/mb737e.pdf>, 2021-05-18。

② 于宏源:《地缘政治与全球市场:全球资源治理的两种逻辑》,《欧洲研究》2021年第1期,第7—8、102—122页。

③ 顾善松等:《新冠肺炎疫情下的全球农产品市场与贸易变化:问题与对策》,《世界农业》2021年第1期,第11—19、37页。

粮食贸易链深化的同时,不同主体粮食安全价值链需求也在逐渐发展,包容性、公平性逐渐被融入全球粮食安全内涵。对国家而言,粮食安全是国家权力。建立在资源禀赋上的粮食安全在不同地缘上衍生出有差异的敏感性和脆弱性,而这种异化的粮食安全结构决定了粮食充裕的国家总是拥有更大的权力。^① 权力边界的肆意扩张可能干扰其他国家享有的粮食安全利益,需要构建国家间公平的粮食贸易秩序。此外,粮食人权观的发展也推动了粮食安全治理制度应该更加注重公平价值。对个人而言,粮食安全主要体现为个人人权。联合国粮农组织(FAO)于1974年在罗马召开了第一次世界粮食首脑会议,大会通过了《消除饥饿和营养不良的罗马宣言》和《世界粮食安全的国际约定》两个文件,从满足人类基本生存权出发,将粮食安全定义为“保证任何人在任何时候,都能够得到为了生存和健康所需要的粮食”。阿马蒂亚·森(Sen Amartya)在《贫困与饥荒》一文中也强调了粮食安全个人权利,获得权是最基本的粮食人权。^② 粮食权最早是从生存与发展的个人权利维度进行伸张,如《世界粮食安全罗马宣言》中指出:“每个人获得富有安全和富有营养的权利。”随着第三代集体人权概念提出,粮食权被认为是全人类共同享有的权利,发展为个人人权与集体人权的统一。此次疫情危机的隔离对粮食产业影响更大。基于互联网技术的服务业至少可以通过异地化办公实现,但对于劳动密集型粮食生产而言,跨国工人的限制性流动将导致生产力缺失。^③ 从结果来看,这或许进一步深化了粮食安全格局的不平等,成为此次疫情中推动“粮食普惠”路上的“绊脚石”。^④ 危机下的食品治理系统面临的复杂挑战,再次凸显个人健康与营养问题重要性,需要采取措施以满足更公平和包容的治理需求。^⑤ 国际制度作

① 余丽、王高阳:《春秋战国时期粮食安全思想的传承与当代战略选择》,《国际安全研究》2014年第3期,第5—7页。

② Sen Amartya, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press, 1981.

③ 龚思量:《疫情下的跨国劳工—回乡、失业、隔离与劳动》, <https://www.chinathinktanks.org.cn/content/detail?id=a87pur40>, 2020-05-28.

④ 由于无法从罗马尼亚或阿尔巴尼亚等国获得数万名移民工人,种植工作难以继续,农业部门面临巨大压力。据国际劳工组织发布的《监测报告第二版:2019冠状病毒病和劳动世界》来看,81%的全球劳动力遭波及;在全球33亿劳动人口中,有超过81%的劳动人口(28亿)目前受到工作场所全部或部分关闭的影响。最新的《2020—2021年全球工资报告》指出,与2019年同期相比,全球劳动收入在2020年前三个季度下降了10.7%,即3.5万亿美元。该数字不包括政府采取措施提供的收入支持。降幅最大的是中低收入国家,其劳动收入下降15.1%;美洲地区受影响最大,下降12.1%。ILO, “Global Wage Report 2020-21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19,” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_762534.pdf, 2020-10-06.

⑤ 联合国粮安问题高级别专家组:《粮食安全与营养:建立到2030年的全球策略》, <http://www.fao.org/3/ca9731en/ca9731en.pdf>, 2021-05-17.

为规则型治理工具,规定行为者在特定的范围下可以做什么和不可以做什么,能做什么和不能做什么,^①通过合法性、公平民主的粮食安全治理规则可以最大范围内促进粮食安全治理秩序运行。但同时,国际制度的阶级性、国际关系中的权力因素和国家对于相对收益的考虑说明国际制度在促进合作方面的作用是有局限性的。^②粮食安全治理规则的达成是一个漫长的政治博弈过程,且需随着粮食安全问题发展而更新制度规则以实现粮食安全公平与正义的最大化。

第四,粮食安全治理机制运行与发展的有效领导力需求。在缺乏中央政府的国际社会,“国际领导”并不总是与“霸权”相联系。相反,在复杂的问题领域,具有国际权威的领导力往往能扭转集体行动困境。从早期粮食贸易历史来看,大国推动了粮食贸易链的产生,但主要受少数资本大国国家利益的绝对主导。首先,体现为以英国为核心的粮食制度。英国开始将其大部分粮食生产外包,鼓励包括加拿大和澳大利亚在内的殖民地土地大规模转变为小麦和肉类产地。以英国为中心的粮食制度,其基础是一个互补的、逐步取代的国内农业部门和殖民地分工,涉及全球热带作物的制成品交换。其次,体现为以美国为核心的粮食制度。在以美国为中心的粮食制度下,剩余粮食的流动路径发生改变,主要从美国转移到冷战时期的后殖民国家,目的是为了解决战后国内粮食生产过剩困境。^③同时,为了削弱苏联粮食贸易“石油—外汇—粮食”这一脆弱链,里根政府实施了所谓的“逆向石油冲击”战略,迫使沙特猛然将产量提高了一倍多,这导致了国际油价大跌。为了维持基本的生存需要,苏联不得不向西方求援以获得粮食援助和贷款,以至于要通过政治改革来满足西方的附加条件。冷战结束后,作为最有国际领导力的国家,美国并未将粮食安全治理推向普惠国际历程,基本是为其粮食霸权服务。美国掀起的生物燃料计划对实现能源安全贡献并不显著,对气候变化的影响也尚未厘清,但对粮食安全产生了重要影响。^④当下,从当前国际形势来看,粮食安全国际领导力陷入混沌局面。美国从推崇自由主义向国家单边主义回归,忙于国内政治选举及选举后的制度构建。欧盟也经历英国脱欧、债务危机、疫情复苏等内外部冲击而自顾不暇。广大发展中国家依然处于建设发展时期,较难形成绝对领导力。

① 苏长和:《重新定义国际制度》,《欧洲》1999年第6期,第22—27页。

② 秦亚青:《国际制度与国际合作:反思新自由制度主义》,《外交评论》1998年第1期,第40—47页。

③ Zhang H., *Securing the "Rice Bowl": China and Global Food Security*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 265-295.

④ 何昌垂:《生物燃料对粮食安全的威胁及政策建议》,《国际关系学院学报》2012年第5期,第99页。

在缺乏有效领导力机制推动下,粮食安全治理议题或被搁置或陷入僵局。粮食安全治理机制发展仍不成熟,需要各国通过政治谈判、规范制定等继续保障粮食安全治理机制有序进行,而这一切的逻辑前提是需要有效的领导力凝聚力量,推动粮食安全治理机制向前发展。

二、全球粮食安全的治理机制供给

粮食安全韧性的国际性催生了全球粮食安全治理,而粮食安全治理需求是多元的,离不开全球粮食安全治理机制的制度供给。全球治理机制是在全球治理的实践中逐渐形成的包括治理主体、治理对象、治理规制和治理效果等要素的整体治理结构。它不仅是一个动态的系统结构,也是一个不断发展完善的过程。^① 同样,全球粮食安全治理经过政治谈判、实践发展推动形成了系列治理机制,处于动态发展过程。目前,全球粮食安全治理机制存在以下问题:

第一,全球粮食安全治理问题领域平台碎片化与分散化,各自为政,缺乏综合协调合作的治理机制。在粮食安全议题领域中,大量国际制度形成了“机制复合体”。^② 联合国人权事务高级专员办事处、经济、社会和文化权利委员会以及人权理事会侧重于管辖和处理侵犯粮食权的行为,特别是为侵犯粮食权的国家和非国家行为者的声誉进行道德声讨。^③ 布雷顿森林机构(世界银行和国际货币基金组织)在资助农业和农村发展项目及粮食进口方面发挥着重要作用。世界银行和国际货币基金组织不断调整贷款政策,促进发展中国家获得更多的贷款,以应对债务危机。从应对疫情下的粮食危机来看,由于缺乏公共事件的应急机制,联合国体制下的粮食安全专门组织或机构显得应对不足,而作为非专门粮食安全管理组织的世界卫生组织在规制粮食出口管制方面却发挥更大作用。当前,正在谈判的“国家管辖范围外生物多样性养护与可持续发展”议题涉及渔业问题,将再次掀起国际海事组织、联合国海洋法机构对海洋渔业资源新规则制定。由于不同的组织平台处于不同的问题领域,粮食安

① 石晨霞:《全球治理机制的发展与中国的参与》,《太平洋学报》2014年第1期,第18—28页。

② “机制复合体”(regime complex)是指“治理特定议题领域的一群部分重叠的、非等级的制度”,从而使国际机制表现出“碎片化”和“多元中心”特征,参见李昕蕾:《清洁能源外交:全球态势与中国路径》,中国社会科学出版社2019年版,第107—121页。

③ Matias E. Margulis, “The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global Hunger Challenge,” *Global Governance*, Vol.19, No.1, 2013, pp. 53-67.

全维度的弥散同时也造成了机构拥挤竞争下话语权争抢。^①例如,贸易组织与人权组织为代表的贸易自由化与人权冲突最为典型。粮食安全兼具商品属性与粮食人权属性,在执行世贸组织《农业协定》之后和多边农业贸易谈判多哈回合初期,人权高专办发表了几份高度批评性的报告,称该协定对实现人权构成威胁,声称粮食贸易自由化加剧了发展中国家(弱势群体)粮食贫困,并带来了不公平的粮食贸易竞争环境。^②由于没有一个真正具有权威性和包容性的机构负责处理跨部门和跨层次的粮食安全问题,导致了全球粮食安全治理领域平台话语权分散与撕裂,难以形成合力。

第二,粮食安全治理多边合作平台停滞不前,区域性粮食安全治理平台涌现,在政治分歧、规则构建等方面阻碍相对较小。作为全球粮食安全治理秩序中的两个重要全球性平台,世界粮食安全委员会(CFS)与世贸组织在全球粮食安全治理中的作用发挥受到阻碍。世界粮食安全委员会的行动及其改革旨在改善所有利益攸关方之间的协调和协同作用、汇集知识和实地经验、改善沟通和信息交流等。但在改革的最初几年,改革政策措施往往未能得到全球粮食安全治理结构中其他关键行为者的承认,特别是联合国粮食治理三架并行粮食机构互相认同。^③世界贸易组织(WTO)作为少数全球性国际组织,从“乌拉圭回合谈判”达成《农业协议》后,世界贸易组织一直试图在多哈回合中进一步推进全球农业治理一体化进程。由于农业在国民经济和发展中的独特性质,更被视为多哈回合谈判的核心内容。相反,与全球治理范式相比,粮食安全治理区域向度正不断深化。东盟近些年致力于粮食安全合作,推动了《东盟一体化粮食安全框架》《东盟地区粮食安全战略行动计划(2015—2020)》形成,丰富了东盟组织的议程设置。2020年11月15日,正式签署的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)作为全球规模最大的自贸协定,在“货物贸易”章节中规定了取消农业出口补贴、全面取消数量限制、优化市场准入条件等相关内容,进一步促进了东盟国家发展粮食贸易便利化。《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)《美加墨协定》等多边贸易协定都曾对农业敏感问题进行磋商,

① 国际机制主义学者用诸如重叠(Overlapping)、嵌套(Nesting)、簇集(Clustering)、嵌入(Embedded)、互动(Interaction/Interplay)、联系(Linkage)、冲突(Conflicting/Contradictive)等一系列概念来描述这种机制间的相互关系。参见胡斌:《论公海保护区全球管理机制构建中面临的机制重叠问题及其解决思路》《中国海洋大学学报》(社会科学版)2020年第1期,第21—32页;Michael Fakhri, "Food as a Matter of Global Governance," *Journal of International Law and International Relations*, Vol.11, No.2, 2015, pp. 68-83.

② Aaronson and Susan A., "Seeping in Slowly: How Human Rights Concerns are Penetrating the WTO," *World Trade Review*, Vol.6, No.3, pp. 413-449.

③ 联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署、国际农发基金三者并立,成为联合国层面粮食治理体系重要结构。

并在关税减让、部门设置等达成部分共识。在最新的《美墨加协定》中,依然是维持了《北美自由贸易协定》中的零关税,设立专门的农业贸易委员会以及咨询机构、技术工作组,来协调未来可能因国内政治原因、税则表调整等引发相关产品税率变动所带来的问题。^① 与世界贸易组织等多边平台相比,“美加墨”等区域性联盟往往具有共同或一致的利益基础,可能基于相邻地缘的粮食运输便利、类似的国内粮食补贴政策等,政治合作阻碍相对更小。

第三,全球粮食安全治理制度规则公平性存在失衡,“软法”与“硬法”并存,粮食安全治理规则适用存在模糊性。为实现更大范围粮食安全国际法治,世界贸易组织一直追求在敏感的农业领域有所作为,但就多哈回合开启 20 年进程看,农业谈判未取得实质性进展,仅在《香港部长宣言》中就补贴问题取得部分成果。其中,“坎昆部长级会议”失败的主要原因是各方在农业和“新加坡议题”上的分歧。世界贸易组织发挥农业贸易治理功效有待于世界贸易组织体制改革重塑。从当前世界贸易组织改革重点来看,主要集中于非市场经济地位、透明度、上诉机构等问题,农业问题暂时被搁置。从全球粮食安全治理规则体系来看,除了以世界贸易组织框架下的《农业协定》等条约形式表现的“硬法”规则外,“软法”同样发挥一定治理作用。《世界粮食安全罗马宣言》《登博斯宣言》《世界粮食首脑会议行动计划》《联合国千年宣言》,以及“可持续发展目标”(SDGs)、《负责任渔业行为守则》等粮食安全治理重要文件,更多是倡导一种动员激励机制,与一般国际条约或公约相比,在规则约束力上较弱,但软治理所具备的制度弹性增强了国家的自主性。^② 此外,粮食安全规则标准的国别性或区域性差异衍生出公平失衡问题。例如,食品检疫标准作为贸易管制措施之一,存在“高标准”与“低标准”差异。欧盟食品和饲料快速与预警系统(RASFF)会通报所有食品及相关产品不合格情况,产品不合格情况除了产品本身的质量问题外,标签不合格占比也是限制的重要考量。随着《肉类、软体动物官方监管特殊要求》《非动物源性食品口岸临时强化监管》《动物源性食品官方强化监管程序》等食品检查细化标准的出台,“高标准”的食品检疫使得其他国家粮食出口间接受阻。相对而言,非洲、东南亚国家在检疫标准水平上相对较弱,无疑造成粮食双向贸易中的非对称性。在提高检疫标准以应对疫情的合法掩盖下,具有竞争关系的关联国家可能以粮食安全检疫壁垒为跳板实现国际控制。同时,国际粮食规则存在一定模糊性与空缺,无法应对突发事

① 陈晶:《美墨加协定及对加拿大的影响分析》,《中国外资》2019 年第 23 期,第 94—96 页。

② 李昕蕾:《清洁能源外交:全球态势与中国路径》,第 32—35 页。

件。较典型例子是世界卫生组织对疫情的定性与粮食贸易管制存在脱钩。虽然世界贸易组织下的一般例外条款、安全例外条款可以成为国家援引的正当性条款,在《农业协定》中也有关于特殊情况下出口管制的规定,但是规则过于模糊,导致条款滥用。世界卫生组织对疫情的定性,是判断“紧急情况”“国家安全”的重要考量,从实践来看,粮食出口贸易管制更多是出于主权需要,忽视了必要性要素的考虑。

第四,深受权力结构变迁与主权回归双重影响,粮食安全有效大国领导力贡献陷入“伪领导力”供给不足,同时,非国家行为体却成为国家在粮食安全治理领导力实现的间接力量。冷战后,作为最具有实力领导国际秩序国家,美国更多采取一种为自身服务的“伪领导力”推动方式。在相当一段时间内,美国极力推动自由化的贸易规则,通过世界贸易组织的建立与规则发展,一方面,对发展中国家和粮食进口国的粮食贸易管制进行限制,降低他国的市场准入水平;另一方面,通过对外投资粮食产业链、加强对转基因粮种技术的控制来达到控制粮食产业链的目的。美国政府利用其雄厚的财政实力,用粮食补贴政策与欠发达国家进行博弈,从而有利于粮食寡头在不发达国家确立经济垄断地位,同时,粮食寡头又为美国政府的经济和政治扩张发挥了急先锋作用。^①此外,非国家行为体跳出物质型权力^②结构逐渐融入全球粮食安全治理。全球粮食网是公共和私人干预结构。^③除正式国际组织参与粮食安全治理外,其他非国家行为体也逐渐推动粮食安全治理进程。以四大粮商为代表的跨国企业—美国企业ADM、邦吉、嘉吉和法国企业路易达孚,较早构建了从“田间到餐桌”的完整全产业链,即“农场—储存—运输—加工—分配—销售”,并发展了双向延伸产业链、“全产业链+核心业务”“粮食产业+金融业”等多种治理模式。^④跨国粮食公司具有重大的粮食规制作用,包括扰乱粮食生产和分配进程、以遗传和生产资源所有权占据国际市场优势,以及占据粮食安全标准制定控制权等。^⑤非政府组织、学术智库机构等民间社会行动者也是粮食安全治理

① 徐振伟、徐园园:《美国在世界粮价问题上的双层次博弈》,《现代国际关系》2009年第2期,第32—37页。

② 从国际关系视角而言,权力的存在是国际权威的重要支撑。对于权力概念而言,从物质性权力绝对性向相对性、多变性发展,制度权力、文化权力、象征性权力等丰富了权力概念外延。

③ Abigail M. Cooke, et al., “Introduction: Agriculture, Trade, and the Global Governance of Food,” *Globalizations*, Vol.5, No.2, 2018, pp. 99-106.

④ 李宁等:《国际大粮商“一带一路”发展模式及其对中国的借鉴》,《世界农业》2020年第8期,第20—29页。

⑤ VanDer Ploeg and Jan Douwe, eds., “The Food Crisis, Industrialized Farming and the Imperial Regime,” *Journal of Agrarian Change*, Vol.10, No.1, 2010, pp. 98-106.

机制的重要驱动者。^① 在《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》(TTIP)协议谈判协商中,涉及农产品相关谈判时,美国方面则主张“科学依据”原则倾向于扩大转基因食品贸易范围,而欧洲社会倾向于“预防性原则”抵制转基因食品过多引入,这阻碍了农产品贸易谈判进程。各国主流媒体在获取专业信息上及价值偏好上也不尽相同,在媒体信息与公共舆情跨境流动加速时期,粮价波动也呈现区域性特征,导致各盈利者进行跨境套利,损害公众利益。此外,不同非国家行为主体间合作维度加强,以“粮农组织与非国家行为体伙伴关系”为代表的网络合作伙伴关系逐渐兴起。^②

三、全球粮食安全需求与机制供给差距对中国的冲击

从上述可知,全球粮食安全治理处于需求张力与机制供给的双重建构中,在这种叠加过程中,各自为政的组织间竞争、南北粮食安全发展结构差异的政治博弈、粮食安全国际标准领导力与话语权抢夺、全球粮食安全治理规则中性与非中性协调矛盾、以非国家行为体为跳板的间接干预等都在发挥作用。中国粮食安全问题受到来自国内外双重方向的冲击,复杂的跨境运输渠道、对外开放的粮食援助等要素都可能使本土或他国境内矛盾激化上升为全球粮食安全问题。^③

第一,从需求张力来看,粮食安全维度中的贸易、金融等要素都是重塑粮食安全的关键要素,这些领域存在话语权被垄断的可能性,从而造成我国粮食安全波动。随着粮食安全国际化程度逐渐加深,我国粮食安全格局并不是单一的自给自足自路径依赖。2021年5月7日,中国海关总署公布最新粮食进口数据显示,1—4月,我国粮食进口量5079.2万吨,同比大涨57.8%。为维持全球粮食安全治理进出口平衡格局稳定,依靠国际粮食贸易供给调整国内粮食种类、数量结构是重要的粮食安全战略安排,而国际重要贸易链的中断会扰乱我国粮食进出口长期平衡。此外,粮食期货、期权等金融工具的价格机制都与美元有密切关系,即使在人民币国际化进程深化的趋势下,美元的国际地位依然不可撼动,依然需要我国深化参与粮食金融治理。在粮食供需的国际平

① 于宏源:《多利益攸关方参与全球气候治理:进程、动因与路径选择》,《太平洋学报》2021年第2期,第8—10页。

② FAO: FAO Partnerships with Non-State Actors, <https://www.fao.org/3/i4176e/i4176e.pdf>, 2021-11-18.

③ Thomas M. Kane And Lawrence W. Serewicz, China's Hunger the Consequences of a Rising Demand for Food and Energy from Parameters, Autumn 2001, pp. 63-75.

衡中,高举“粮食主权、人权”旗帜的狭隘民族主义可能超过国际合法限度,需要警惕单边主义国家绕开粮食“关税战”等直接限制,形成新轨道压制。大国竞争依然是一个重要的摩擦因素,特别是中国在疫情中表现出良好的弹性治理机制从另一方面挫伤了美国的国际自信与国际形象。在大国其他政治目的影响下,主要出口国贸易限制措施更具有不可预测性,可能会增加我国粮食市场的不确定性。当前比较尖锐的中美贸易摩擦带给中国的粮食安全风险不可忽视,短期内美国可能提高关税,加大外国购买本国商品的难度,并且可能干预亚洲市场,在一定时期内有可能撕裂亚太区的农产品产业链和供应链。^①近几年,美国利用单边贸易措施,对我国采取“337、301和232调查”,特别是2018年中美贸易摩擦以来,由此涉及的征税规模及产品范围不断扩大,给我国的粮食贸易市场带来巨大挑战。随着2020年1月31日世界卫生组织宣布将新型冠状病毒疫情列为国际关注的突发公共卫生事件,一些国家试图援引世界贸易组织多边规则和国家安全例外,对来自中国的产品实施贸易歧视政策和贸易限制措施。此外,基于正当性价值选择的措施缺乏合理的规则限度约束,过多的自由裁量权不利于粮食安全复原,且容易造成国家间报复。为缓解政治博弈带来的粮食安全挑战,需要继续保持国际粮食友好政治交往。

第二,从机制供给角度来看中国粮食安全治理的冲击。首先是国际制度供给,中国国际身份转向要求我国实现从粮食安全治理规则接受者到参与者的转变,而新一轮规则制定也是对我国粮食安全治理政治外交谈判能力的考验。虽然中国在20世纪初期广泛参与国际问题治理领域,但考虑国际力量对比,参与路径往往是接受规则而不是重新谈判规则。国际规则的谈判成本较大,后续治理往往延续规则制定之初的框架。以中国入世为例,对中国附加的入世清单、市场经济地位的特殊认定等都是时代妥协的产物,对中国粮食贸易有所制约。同时,中国接受的现有规则中很多存在服务于少数国家利益的不公平条款,如在补贴规则上,《农业协议》实行黄箱、绿箱、蓝箱三分法。^②实际上,黄箱确立以1986—1988年作为国内支持综合支持总量(AMS)缩减的基期,发达国家数值远远高于发展中国家。绿箱实施成本较大,主要是发达国家采用,所以补贴规则在适用上并不能“一视同仁”。倘若中国需要继续深化国际化进程,推动粮食安全治理体系公平转型,需要实现从规则接受者到规则制

① 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,第39—45页。

② 黄箱主要指那些对生产和贸易产生扭曲作用的政策措施,绿箱主要指对贸易扭曲没有影响或者只是轻微扭曲作用的国内支持措施,蓝箱是指价格支持的例外情形,在符合限产要求下免于削减。

定参与者的身份转变。全球粮食安全治理规则的废除与新立,都需要我国参与国际谈判落实。其次,从国际参与主体供给来看,作为机制供给的组成部分,非国家行为体参与全球粮食安全治理力量与发达国家对比仍有差距,尽管中国跨国企业、民间组织在参与粮食安全治理中发挥了传播、融资等作用,但国际影响力依然较弱。从多利益攸关方国际话语权对比来看,四大粮商为代表的跨国企业有三家属于美国企业,母国可通过公司控制间接掌握重要的全球粮食安全治理话语权,特别是全球粮食安全供需结构以及定价权走向。中国粮食安全多利益攸关方目前仅具有有限的功效,在舆情、援助上彰显了治理弹性,但大型国际粮商的缺乏,使其无法在国际上形成有效的对抗主体。同时,多利益攸关方参与粮食安全治理挑战与危险并存。相比有限数量的主权国家,在多利益攸关方组成的庞大粮食安全主体体系中,如何甄别出有效治理主体,对构建合理有序的参与机制提出了更高要求。

在粮食安全的全球治理中,主要大国领导力的积极一面往往被“粮食霸权”话语淹没,陷入各自指责的循环困境。对粮食安全治理而言,在治理价值选择上,坚持包容共享、共管共治的同时,也应看到部分大国的积极引领。全球粮食安全整体格局依然处于弱化状态,治理主体间协调、治理规则的公平有序安排、更大范围内的粮食安全维稳等问题难以解决,需要具有国际权威的领导者助力全球粮食安全治理机制转型。中国在保障自身粮食安全稳定的同时,也看到了全球粮食安全问题对我国带来的多维冲击,需要谨慎谋划参与合作路径,兼顾国内与国际粮食安全。

四、中国参与全球粮食安全治理体系建设的契机和路径

新冠肺炎疫情和气候变化叠加冲击了粮食安全的治理韧性。推进全球粮食安全治理体系均衡发展并防范极端事件冲击关乎全球资源的可持续发展,也是地区秩序和大国合作的压舱石。对我国参与全球粮食安全治理而言,全球粮食安全治理机制的供需失衡除了给我国带来冲击外,也伴随机遇,我国也具有助力粮食安全治理韧性提升的契机。

从需求再平衡角度来看,稳定的粮食产量既是中国能够参与全球粮食安全治理的底气,也是发展自身对外粮食产业链的基础。从我国近五年粮食产量统计数据来看,无论总体粮食产量、粮食季节收获,还是代表性农作物产量都维持在十分稳定的高标准。正是由于粮食产量的高产,使得近几年我国粮

食自给率始终稳定在90%以上,确保了国家粮食安全,实现粮食总量基本平衡,人口基数大并未构成粮食安全的重要威胁。相反,即使应对2020新冠肺炎疫情带来的粮食安全危机,虽然与之前粮食出口量相比有所下降,但2020年中国粮食出口量为354万吨,粮食出口金额也维持在20.2664亿美元。^①这说明,无论是亚洲、非洲还是欧洲国家,中国粮食出口在一定程度上缓解了粮食短缺危机,也带动了我国对外粮食产业经济链,抓住国内国外两个市场,有利于调节粮食进出口供需平衡。特别是我国积极响应联合国组织倡导的粮食援助计划,通过粮食捐赠、粮食技术援助、粮食企业投资等形式进行人道主义救助,有利于树立国际权威,并发展为推动全球粮食安全治理的关键领导力。粮食援助并不是我国独有国际行动,美国一直是早期粮食援助计划的推动者,但更多是“授人以鱼”而不是“授人以渔”,出发点在于解决农业机械化运动带来的剩余价值流动。从我国参与国际粮食援助计划来看,我国已经从粮食受援国向粮食援助国、从净引资国向净投资国转变。^②例如,中国与世界粮食计划署(WFP)合作对南苏丹提供粮援,实施学校膳食计划。2019年4月,中国政府通过“南南合作援助基金”,与世界粮食计划署合作对非洲五国提供紧急粮食援助。新冠肺炎疫情暴发以来,中国向受到疫情和蝗灾影响的有关国家提供技术支持和物资援助,支持中国企业与粮食计划署合作在华设立临时仓库。此外,我国还积极引导向非洲等粮食欠发达地区传播粮食种植技术,通过在东道国设立跨国粮农企业带动当地粮食经济发展。国际人道主义救济是塑造国家形象的有利路径,也是大国承担国际责任的应有之义。从中国粮食援助实施效果来看,虽遭受部分国家质疑,但得到广大发展中国家认同。

从制度供给角度来看,粮食安全治理平台的分散化为我国粮食安全治理提供了更多参与渠道,多利益攸关方共治趋势也激励我国非国家行为体参与涉外粮食安全治理实践。从参与多边粮食安全治理平台现状来看,中国积极参与“二十国集团”峰会等政治会议,围绕新冠肺炎疫情与农业投资贸易合作展开政治对话,积极利用现有的区域合作机制开展农业合作。例如,除《东盟一体化粮食安全框架》《东盟地区粮食安全战略行动计划(2015—2020)》外,2020年达成的《区域全面经济伙伴关系协定》旨在建成低关税甚至零关税的自由贸易区。协定签署国既包括重要的粮食出口国家(如越南),也包括像日本

① 中华人民共和国商务部:中国2020年1—7月出口月度统计报告(大米),<http://www.mofcom.gov.cn/>,2021-03-01。

② 金三林、孙小龙:《加快角色转变,积极参与全球粮食安全治理》,《世界农业》2019年第3期,第12—17页。

的进口大国,通过打破贸易壁垒,以贸易促进粮食供需安全。同时,在治理主体上,中国开辟了以多利益攸关方为代表的粮食安全民间外交。在疫情之下,民间组织等主体发挥了粮食安全风险应对的重要作用。从“流言”与“政争”的应对来看,肯尼亚中华总商会利用社交平台建立包括高官、企业家、社会活动家等各界精英在内的网络社群,实现信息共享和交流。为了让肯尼亚各界了解和认识中国防控效果和全球疫情发展,总商会专门安排工作人员将国内疫情报道同步翻译成英语在社交平台上发布,向肯尼亚民众如实展现了中国防疫“透明”“高效”的形象,突出了中国“以人为本”的基本防控原则。^① 媒体传播的软权力有利于消除部分国家对我国严重偏见,从而调整对华粮食政策。此外,为应对粮食等物资短缺问题,“中国发展研究基金会”与“南都公益基金会”“中国社会价值投资联盟”等机构针对民间组织发起了专题问卷调查,以便开展相关研究。物资的捐赠和调配是此次疫情初期的明显短板和社会痛点。民间组织积极响应抗疫需求,据统计,50家机构募捐和配送了总价值3180万元的物资。其中,25家社团组织承担了大部分落地工作,共募集、配送近2479万元的物资,占比超过3/4。^② 可见,在治理机制选择上,中国的官方外交、半官方外交及民间外交都具备一定的经验。

当前,国际领导力具有多极化特征,部分国家或地区领导力的弱化也为我国积极参与全球粮食安全治理提供了更多空间。2021年,中国的《政府工作报告》将“实施粮食安全战略”纳入其中,彰显后疫情时代中国依然将粮食安全作为重点发展对象。中国正处于深度参与国际关系,塑造国际形象与承担大国责任的历史征程之中,作为最大的人口大国,深度参与全球粮食安全治理也是我国发展应有之义,结合全球粮食安全治理体系变革趋势,中国参与全球粮食安全治理体系建设可能的路径有以下几点:

第一,积极参与全球性粮食安全治理平台政治议程,推动全球粮食安全治理机制变革。首先,为缓解国际组织治理资金来源压力,中国应自发根据国家财政实力或动员重要经济体进行治理资金捐赠。由于联合国粮食治理组织大多是公益性质,资金链不如国际经济或金融组织充裕,中国可以作为桥梁纽带,促进国际组织间的互帮互持。中国应积极响应各治理组织合作倡议与计划,除此之外,还可以参与到更多国别战略计划中去。例如,联合国世界粮食

^① 王泽壮、匡泽玮:《海外民间组织支持公共外交的路径、特点及启示:以新冠肺炎疫情期间“肯尼亚中华总商会”的经验为例》,《公共外交季刊》2020年第1期,第51—55、122—123页。

^② 俞建拖、夏天:《民间组织在新冠疫情下的担当》,http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-24178.html, 2020-12-11。

计划署在吉尔吉斯斯坦实施新的粮食发展项目,这也是中国参与全球粮食安全治理的有利路径。其次,中国参与全球性粮食安全组织会议,并主动提出议程设置。应该在当前较为综合的联合国可持续发展目标、世界粮农组织提出的四维度目标基础上不断拓展评估指标。例如,人口安全与自然维度安全相关联目标较多,生物安全、金融安全等新兴粮食安全维度对应目标集需要得到补充。此外,应该及时更新具体目标内容。可持续发展目标(单位农药减持率)、节约目标(浪费率)等都可以纳入其中。再次,为克服各自为政的孤岛治理模式,中国可以提出专业化整合具体建议措施。例如,对联合国粮农组织、联合国世界粮食计划署等联合国下的组织结构分散性而言,可以提出机构重组方案,采取吸收、合并或者共用秘书处增进协同等。世界粮食安全委员会经过改革,设立“粮食安全和营养高级别专家组”作为下属负责科学与决策之间协调的机构,在多利益攸关方包容性上更具经验性。就私主体部门、第三部门契合到粮安委构建的多元主体协同机制来看,包括三种具体嵌入选择路径:结构型嵌入、关系型嵌入和规范型嵌入。^①

第二,推进更坚实有效的区域机制建设,利用地区共识打造包容性粮食安全治理多边平台,并逐渐扩大粮食安全合作范围,以防止单边霸权主义通过地缘性嵌入进行粮食安全遏制。通过多边主义实现粮食安全将是不可阻挡的发展趋势。周边国家和地区依然是中国粮食安全合作的重点选择,例如我国与东盟国家建立起了粮食安全区域合作机制。除与传统东南亚国家构建粮食合作伙伴关系、扩展粮食运输渠道以促进粮食安全便利化外,中国更要注重与域外大国关系互动,特别是加强中美、欧洲国家间粮食关税、粮食安全技术经验合作。诸多大国粮食安全区域治理机制平台已然产生,中国作为全球粮食安全治理体系中的大国,为避免大国集团对全球粮食安全政策的话语垄断,与美国、欧洲重要国家的粮食安全政策合作有待进一步深化。中国在推动发展东盟《区域全面经济伙伴关系协定》的同时,又要积极参与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等其他国际重要区域合作平台。此外,为促进粮食安全政治联盟继续成长,应该与非洲国家、小岛屿国家建立合作关系,增进利益交汇,积极参与非洲联盟《2063 议程》等外部治理议程,贡献外部政治参与力与决策智慧。同时,在实施“一带一路”倡议过程中,中国与周边国家的合作依然存在大量空

^① 结构性嵌入指行为体在网络治理中所处的位置,包括咨商地位(一般咨商地位、特别咨商地位)、观察员地位,身份地位差异以激励粮食安全治理主体参与积极性;关系性嵌入指网络治理中行为体间的联系强度,包括项目合作关系、签署备忘录等形式;规范性嵌入指对核心价值规范的认知、融入和适应。李昕蕾:《治理嵌构:全球气候治理机制复合体的演进逻辑》,《欧洲研究》2018年第2期,第91—116页。

白,应该利用“澜湄机制”“中国—东盟合作机制”等现有平台,^①进一步处理好农业用地领土纠纷、粮食贸易壁垒等问题。中国应该利用好“自贸区”改革的良好背景,在我国设立亚洲贸易便利化区域,带动周边国家发展并构建国际粮食便利化交易中心,逐渐实现粮食市场定价机制美元化到多元化。

第三,推动全球粮食安全治理统一规则制定进程,构建公平正义的国际粮食法律秩序。首先,中国需要加强推动粮食规制治理标准统一化进程。从国际贸易以及统计学角度,鼓励各国对农产品和农业生产资料进行统一标准和概念的界定,并以清单形式增强透明度。积极参与联合国粮农组织和人权组织对“粮食权”等标准讨论,^②推进粮农组织、世界粮食计划署、世界贸易组织加强公共卫生事件紧急情况条款构建,建立以世界卫生组织对疫情定性为中心的外部链接条款,防止贸易管制的滥用。其次,中国应坚持共同但有区别基本原则,推进新的粮食安全治理规则谈判,提出并确立普遍适用低标准协同化全球规则范式。共同适用的低标准协同化旨在维持全球多边粮食合作框架稳定,寻求各方的最大公约数,单独自愿加入的高标准规则旨在考虑部分国家不同的利益诉求,只有构建包容性的制度框架才能保障全球粮食安全合作的正常运行。此外,中国应该积极参与当前的世界贸易组织改革,提出可行的粮食部门改革方案。构建相对统一的出口支持规则,减少绿箱、蓝箱滥用,以符合国情的基期为最低标准,并将“敏感”和“特殊”产品的范围另设条款规制。对于被滥用的关税及贸易总协定中的第21条,中国应该坚持有限制的国家安全例外,提交国家安全例外的具体清单。具体包括粮食公共安全例外紧急状态应该以国际组织发布国际紧急标准为考量、保证粮食公共安全例外可仲裁性、援引粮食公共安全例外损害可补偿性等。

第四,主动履行大国国际责任,深化粮食安全援助计划与细化援助内容。扩展粮食流通网并对国外粮食产业投资,从粮食流转到深化参与当地产业链,完善公共投入体制,拓宽融资渠道,改进海外农业投资。^③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并发展我国对外粮食产业经济。中国深度参与全球粮食安全治理一直坚持粮食援助计划,粮食援助计划不是单纯“过剩品”的转移,而是能够促进被援助方粮食产业

① 于宏源、汪万发:《绿色“一带一路”建设:进展、挑战与深化路径》,《国际问题研究》2021年第2期,第132—151页。

② 粮食权是一项基本人权,最先由《世界人权宣言》确立,随后在《经济、社会和文化权利国际公约》等公约中都体现了粮食权的人权属性。参见 Kerstin Mechlem, “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations,” *European Law Journal*, Vol.10, No.5, 2004, pp.631-648。

③ 何昌垂:《粮食安全—世纪挑战与应对》,北京:社会科学文献出版社2013年版。

全面发展的行动计划。包括以下几点:其一,基本粮食需求援助,通过粮食出口贸易、捐赠传统手段缓解粮食紧缺国家现状。其二是农作物物种援助,将杂交水稻引入非洲,以粮农作物品种改良实现援助。其三,农业科技援助。中国应该坚持“授人以鱼不如授人以渔”的粮食合作原则,帮助弱势国家实现粮食独立,以农业投资项目、农业技术分享与转让为路径,兼顾“治标”与“治本”。其四,粮食交通运输援助。实现粮食运输互联互通,开拓海陆空多线发展。中国企业通过域外高铁等道路建设,可以带动粮食跨境运输发展。其五,粮食产业发展援助。为缩短粮食产业结构发展周期,吸收国外粮农企业投资,实现经验、技术等共享,应该改变对外粮食安全合作领域的重点,将粮食单纯运转过渡到依靠当地生产资料、生态环境因地制宜的发展方式上。此外,就中国参与对外投资的粮农企业而言,除了遵循东道国基本法律,接受当地政府管制外,更应该加强母国协同监管,共同完善运行和管理体制。粮食援助计划需要具体分析双方需求,在大多国家不缺粮资情形下,更多考虑具体的短板进行双方合作。

第五,继续深化粮食民间外交与互动网络关系构建,坚持多元主体引进来安全审查与多轨制粮食公共外交走出去双轨并进,以增强中国参与全球粮食安全治理民主力量,并分散官方参与的政治压力。与20世纪70年代粮食治理主体不同,当前的治理重点是把现有的结构主体聚集在一起,构建一个扩大和活跃的广泛主体网络结构。^① 但非国家主体参与粮食外交并非一蹴而就,依然具有资金不足、法律支撑不够等困境。为保障主体参与正常秩序,需要从引进来与走出去两个视角进行协同规制。我国《粮食安全保障法》纳入立法议程多年,但依然未出台。在将来制度构建中,考虑到外来跨国公司等非国家行为体在粮食安全治理中冲击力增大,应该坚持“全过程”监管,从市场准入监管机制、市场运行监管机制、市场退出监管机制多方位进行适当规制。当然,在规制的同时,也应该非歧视地对待外来多利益攸关方,提供良好的营商环境,制定公平的粮食对外贸易竞争政策,促进其与国内粮食产业进行良性互动。在接纳与吸收外来主体同时,应该发展我国粮食公共外交。打破国家层面的粮食官方外交垄断局面,积极推进我国粮食治理跨国公司、非政府组织等主体参与到国际粮食治理机制中,形成官方的、半官方的多轨粮食公共外交,从议题对话、方案提交等路径发挥多元主体塑造我国粮食国际话语权的优势。除立

^① Daniel J. Gustafson and John Markie, *A Stronger Global Architecture for Food and Agriculture: Some Lessons from FAO's History and Recent Evaluation*, Wilfrid Laurier Univ. Press, 2009, pp. 179-191.

法保障外,中国也需要构建和创新多利益攸关方参与全球粮食安全治理路径,包括将非政府组织纳入到援助项目中、与非政府组织签署合作谅解备忘录或协议以建立长期的合作伙伴关系。此外,在竞争激烈的国际营商环境下,为避免与发达国家在市场高地的直接利益产生冲突,应该充分利用与中国有良好政治合作关系的投资市场作为输出地,如《非洲农业综合发展计划》(2003年7月)《2063年议程》(2015年4月)等文件明确了农业与粮食安全是双方优先合作领域。

第六,打破粮食生产知识和信息壁垒,构建大数据为基础的公共事件粮食安全跨国监管预警机制,以预防和减损公共因素所致跨境粮食安全风险。大数据具有瞬时流动性的基本特征,能够打破领土边界,及时实现跨国信息共享。站在整个农业行业角度来看,信息化、数字化的需求也非常紧迫。2019上半年,世界资源研究所在其发表的《数据革命还未触及农业》一文中提到,虽然数据革命发展迅速,但尚未涵盖所有经济领域,发展中国家的农业部门还没有完全享受到数字化的便捷。我国农业生产正逐渐向集中化、适度规模化和产业化发展,而农业产业化需要从原来的粗放式、经验式的生产方式向数字化、科学化转变。此外,在联合国粮安问题高级别专家组(HLPE)报告中曾提议,支持制定一项关于气候变化和粮食安全国际数据采集的数据共享机制。^①为全面且及时应对复杂的粮食安全风险,还需要通过大数据实现公共事件粮食安全跨国监管预警机制建设。粮食安全与气候变化、美元波动、大片虫灾等国际性因素挂钩,因而需要建立起跨国大数据粮食安全监测数据共享,为我国的政策制度、紧急应急制度建设提供信息来源。中国应该积极推动与主要大国以及周边地区开展粮食安全数据共享机制建设,在粮食安全数据共享监管标准上实现协同,平衡好粮食安全数据共享与本地化措施的矛盾,从而提高应对粮食安全风险的预判能力。

^① 联合国粮安问题高级别专家组:《粮食安全与气候变化》, <http://www.fao.org/3/me421e/me421e.pdf>, 2021-05-18。