

# 新形势下全球粮食安全治理改革的中国方案

徐佳利

(农业农村部对外经济合作中心,北京 100026)

**摘要:**粮食安全问题不仅关乎各国的生存与发展,也是推动世界和平稳定的重要前提。作为当今世界重要的粮食生产和贸易大国,中国在国际粮食安全事务中的地位不断提升。当前,世界粮食体系长期存在功能性缺位、治理赤字等问题,国际社会对全球粮食安全治理改革的呼声日益高涨。在全球粮食安全治理改革中,中国积极发挥自身作用,适时提出中国方案,并依托粮食安全国际公共产品供给等方式,在价值理念上倡导以合作共赢促进各国粮农业发展,在制度机制上推动现有治理机制改革与完善,在技术发展上推动科技创新与双多边合作,助力全球粮食安全治理改革,加快联合国2030年可持续发展目标的实现,为有效应对新一轮世界粮食危机贡献中国智慧。

**关键词:**全球粮食安全;世界粮食体系;全球治理;功能性缺位;中国方案

[中图分类号]F361.11 [文献标识码]A [文章编号]1672-934X(2025)03-0090-11

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2025.03.010

## China's Scheme to Reforming Global Food Security Governance in the New Context

Xu Jiali

(Foreign Economic Cooperation Center, Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the People's Republic of China, Beijing 100026, China)

**Abstract:** Food security not only concerns the survival and development of all nations, but is also a crucial prerequisite for global peace and stability. As a major grain producer and trader in the world today, China keeps constantly elevating his role in international food security affairs. Currently, the global food system has long suffered from such problems as functional deficiencies and governance deficits, which drives increasing calls from the international community for reforms in global food security governance. In this reform process, China has actively contributed by proposing its schemes at critical moments. Through such methods as the provision of international public goods for food security, China advocates for mutually beneficial cooperation to advance agricultural development worldwide in terms of values, drives the reform and improvement of existing governance mechanisms in term of institution, and fosters scientific innovation and bilateral/multilateral cooperation in term of technology, all of which aim to advance the reform of global food security governance, to accelerate the achievement of the UN 2030 Sustainable Development Goals, and to contribute China's wisdom to effectively respond the new round of global food crisis.

**Keywords:** global food security; global food system; global governance; functional deficiencies; China's scheme

收稿日期:2025-02-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目(24&ZD296)

作者简介:徐佳利(1992—),男,助理研究员,主要从事国际发展与全球粮食安全研究。

## 一、全球粮食安全治理发展与变革

饥饿问题是全人类面临的共同挑战,维护世界粮食安全是人类社会发展的永恒主题,同时也与国际和平、人道主义、可持续发展等领域高度关联。全球粮食安全治理的总体目标是建立稳定与可持续的世界粮食体系,促进各国加快实现联合国“零饥饿”目标<sup>[1]</sup>。具体包括:保障世界粮食稳定供给,提高各国粮食生产能力,强化粮食应急储备能力;促进粮食获取,加强粮食生产、流通、仓储、加工等全产业链国际合作,妥善应对供应链中断引发的国际粮食市场过度波动;提高粮食利用效率,减少粮食损失与浪费;保障粮食安全稳定性,提升农业适应与应对气候变化的能力<sup>[2]</sup>。

20世纪90年代以来,经济全球化进程不断加快,全球粮食安全治理主体日益丰富,各国在粮食安全领域的相互依存度越来越高,粮食安全问题的国际属性更加凸显。粮食安全国际合作作为各国增强国家粮食安全水平提供了有力抓手,也使全球粮食安全治理得以稳步发展,这对维护世界粮食贸易稳定、保障粮食供需平衡、助力全球经济增长、实现世界和平等具有重要作用<sup>[3]</sup>。21世纪以来,全球粮食安全治理进入新阶段。伴随全球经济结构深刻调整,粮食安全问题渐趋复杂化,全球粮食安全治理体系面临调整。

在粮食生产领域,美国、中国、欧盟与俄罗斯等传统粮食生产大国(或地区)仍在世界粮食体系中占据主要地位。不过,随着新兴经济体的崛起,特别是印度、巴西与东南亚国家农业技术的提升与推广,这些国家也逐渐成为世界粮食生产的重要力量,使得全球粮食生产格局呈现多中心化的发展态势<sup>[4]</sup>。

在粮食消费领域,随着全球人口的持续增长与城市化进程的加速,粮食需求结构不断变化,尤其是在亚洲与非洲地区,粮食消费需求呈

现明显增长态势。联合国粮食及农业组织等机构联合发布的《中国农业展望报告(2024—2033)》指出,包括饲料在内的农产品的消费量将以每年1.1%的速度增长<sup>[5]</sup>。同时,粮食消费的不均衡问题依然突出,发达国家与发展中国家在粮食获取和营养摄入方面存在显著差距。特别是在低收入国家,粮食获取的难度依然较大,且粮食浪费与营养不良问题严峻。联合国环境规划署最新报告《食物浪费指数报告2024》显示,2022年,全球浪费的食物高达10.5亿吨,占消费者可获得食物总量的19%<sup>[6]</sup>。因此,全球粮食安全治理改革必须将关注点放在粮食消费的可持续性上,在全球范围内推动更加均衡与高效的粮食分配机制<sup>[7]</sup>。

在全球粮食安全治理中,粮食价格波动及市场不稳定性已成为亟待解决的重要议题。近年来,在新冠疫情、俄乌战争、极端天气等诸多风险因素的冲击下,新一轮世界粮食危机开始抬头,粮食安全相关国际博弈也愈演愈烈,全球粮食安全治理正面临严峻挑战<sup>[8]</sup>。多重因素叠加导致全球粮食供应链受阻,国际农产品价格波动较大,给全球粮食安全造成诸多负面影响,例如,导致发展中国家与粮食进口依赖性强的国家的粮食短缺与通货膨胀等问题,加剧了社会经济不平等和政治稳定性问题。国际社会亟须加强对世界粮食市场的跟踪监测、完善应急缓冲机制,通过国际合作提高国际粮食市场的稳定性。

当前,全球粮食安全治理架构重点包括法律与协议框架、合作交流平台、协调机制及专门治理机构等部分。其中,既有《世界消灭饥饿和营养不良宣言》《世界粮食安全罗马宣言》《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》等法律与协议机制,也有联合国粮食系统峰会、二十国集团(G20)农业部长会议、金砖国家农业部长会议、亚太经合组织(APEC)粮

食安全部长会议、中非农业合作论坛等讨论合作平台与协调机制<sup>[9]</sup>。同时,国际农业研究磋商组织(CGIAR)、国际粮食政策研究所(IFPRI)、国际马铃薯中心等专业组织也从更加专业化和聚焦化的层面推进粮食安全细分领域的专项治理。

## 二、新形势下全球粮食安全治理改革的主要领域

粮食安全是实现国家经济增长与社会稳定发展的前提条件,粮食问题始终被各国政府列为重点发展与治理议题。近年来,世界饥饿人口数量持续攀升,全球粮食安全治理赤字居高不下,国际社会强烈呼吁对现有全球粮食安全治理进行改革。改革领域主要涉及:全球粮食安全治理机构与平台中的“民主赤字”问题、全球粮食安全治理机制存在明显的功能性缺失、逆全球化趋势与单边主义,以及气候变化对全球粮食系统的冲击日益加剧。

第一,破除全球粮食安全治理机制的“民主赤字”。长期以来,全球粮食安全治理机制多由欧美等发达国家建立与主导。欧美等发达国家在农业生产、粮食供应链、资金规模及现代化技术等方面拥有先发优势,并且在国际规则制定、议程设置及国际机构运作等环节占有过高的话语权<sup>[10]</sup>。与之相对,以中国为代表的诸多发展中国家与新兴经济体在全球粮食安全事务中的参与度虽然持续提高,但其在现有世界粮食体系中尚未获得与自身重要性相匹配的代表性与话语权。发展中国家作为全球粮食安全治理的脆弱性极区(vulnerability hotspot),其风险集聚效应呈现空间极化特征,如2023年,发展中国家最集中的亚洲、非洲和拉丁美洲国家的营养不良人口为7.239亿,占世界营养不良人口总数的98.6%<sup>[11]</sup>。这一结构性脆弱与发展中国家在国际治理机制中的制度性失语形成恶性循环。例如,截至2025

年3月,在世界粮食计划署的高级管理团队(Senior Management Team)中,来自发展中国家的职员占比为28.6%,而来自发达国家的职员占比高达71.4%<sup>[12]</sup>。此外,在国际组织的核心决策流程中,作为主要捐助国的发达国家还能通过资金杠杆进一步掌握议程主导权。当前,国际治理机制内发展中国家代表性不足的问题,已成为国际社会有效应对世界粮食危机的重大阻碍<sup>[13]</sup>。有鉴于此,对当前国际治理机构、平台与规范进行改革,扩大发展中国家的代表性,尤其是提升新兴经济体及广大发展中国家的话语权,已成为新形势下全球粮食安全治理体系改革的关键议题<sup>[14]</sup>。

第二,为当前治理机制中功能性缺失的问题提供解决方案。全球治理体系长期面临着机制重叠、机制复杂化、机制僵化、规则滞后与议程分散等多方面挑战,且在粮食安全领域尤为突出<sup>[15]</sup>。在治理格局复杂化的背景下,全球粮食安全治理机制中存在的“治理盲点”越来越突出,重点包括:不同粮食安全治理主体与机制间协调性不足、全球粮食安全治理缺乏监督与问责、国际粮食援助制度和粮食安全评价体系与受援国诉求存在错位、国际粮食危机应急机制不健全等。例如,联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金与世界粮食计划署在农业知识分享、技术扩散机制、能力建设项目及多边合作倡议等治理领域存在明显的职能交叉重叠,由此引发的非协同性资源竞争导致资源配置效率呈现边际递减效应,导致国际公共物品供给中的制度性内耗。对此,如何巩固提升行为体和机制之间的有效协调与资源合理分配,成为当前全球粮食安全治理的关键问题<sup>[16]</sup>。

第三,妥善应对逆全球化趋势与单边主义冲击。伴随国际发展动能减弱,逆全球化影响不断增加,单边主义、民粹主义与保护主义甚嚣尘上,这在一定程度上削弱了各国参与全球治

理与合作的意愿,扩大了世界粮食体系的不稳定性。贸易保护主义限制了粮食的自由流动,严重影响粮食进口依赖型国家的粮食安全状况<sup>[17]</sup>。世界银行统计数据显示,截至2024年12月,全球已有17个国家实施了22项粮食出口禁令,此外还有8个国家出台了12项粮食出口限制措施。与此同时,美国和其他西方国家把粮食作为政治工具,加快组建国际粮食安全的“小院高墙”,通过操纵粮食的供给、获取和利用等重点环节,攫取更多政治与战略利益。这一行为不仅制约了粮食的正常生产与流通,还可能进一步激化国际矛盾<sup>[18]</sup>。此外,逆全球化还可能导致全球范围内农业技术转让和农业投资减少,从而进一步削弱发展中国家提升粮食生产能力。因此,必须优化现有治理机制,以适应逆全球化趋势与单边主义挑战。

第四,加快推进构建气候适应型全球粮食系统。气候变化对粮食安全的影响涉及多方面,包括粮食生产、获取、利用与稳定性。不断变化的气温与降水改变植物生长的水热条件,影响植物体发育生理过程,干旱、洪涝、热浪、飓风等极端天气事件造成粮食产量的直接损失。粮食供给变化导致世界粮食市场价格波动,同时,一些国家为保障国内粮食稳定供给与价格稳定而采取出口限制与农业支持政策,扰乱国际农产品贸易,加剧依赖农产品进口国家的粮食安全问题<sup>[19]</sup>。为避免气候变化与其他环境问题引发的灾难性后果,确保所有人的粮食与营养安全,大力推动全球粮食系统转型已成为当务之急。未来,各国应积极构建更高效、更包容、更有韧性和更可持续的全球粮食系统,并推行基于自然的农业生产方式、推广可持续的农业土地和水资源管理模式、加大对小规模农业生产者的支持力度、实施综合性的农业发展和气候变化政策等作为战略重点<sup>[20]</sup>。

在全球治理格局深刻变革的背景下,世界各国的粮食安全状况与经济社会发展均面临

较大冲击,这一现实再次揭示了全球粮食体系中长期存在的结构性缺陷与功能性缺位问题。当前,国际社会对改革滞后的粮食安全国际机制的呼声日益高涨,亟须通过机制创新与政策协调,降低全球粮食安全治理赤字,加速实现联合国《2030年可持续发展议程》中的“零饥饿”目标。

### 三、中国参与全球粮食安全治理的发展历程

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,“参与引领全球治理体系改革和建设,坚定维护国家主权、安全、发展利益,为进一步全面深化改革、推进中国式现代化营造良好外部环境。”<sup>[21]</sup>粮食安全是中国参与全球治理实践的重要领域。作为世界第二大经济体,中国用占世界9%的耕地、6%的淡水资源,解决了世界约20%人口的吃饭问题<sup>[22]</sup>,2024年,中国粮食产量首次突破1.4万亿斤<sup>[23]</sup>。这些成绩本身就是对全球粮食安全治理作出的重大贡献。经过数十年的发展,中国已经从全球粮食安全治理的“外围”走向“中央”。中国的行动也由过去的“被动跟随”演变为如今的“主动作为”,在世界粮食体系中的话语权与影响力实现了跨越式发展,已成为全球粮食安全治理体系的重要参与者、建设者及贡献者<sup>[24]</sup>。纵观过去数十年的发展历程,中国参与全球粮食安全治理大体经历了四个阶段:

第一,初步参与阶段(1949—1970年)。这一阶段,新中国主要是初步接触并参与全球粮食安全治理。1949年,新中国成立时,全国每公顷粮食产量只有1035公斤,人均粮食占有量仅为210公斤,国内面临严峻的粮食安全问题。新中国将发展本国农业生产、提高粮食产量放在国家发展重要位置,通过改革土地所有制关系、引导农民走互助合作道路、解放生产力等方

式为解决国内饥饿问题奠定了良好基础<sup>[25]</sup>。在国际层面,中国开始积极修复战后国际关系。解决国家与地区的饥饿问题、提升粮食安全水平,离不开良好的外交氛围。尽管当时新中国参与全球粮食安全治理的路径与平台比较单一,但其已开始积极探索。在1955年召开的万隆会议上,中国主张在发展中国家间开展资金与技术合作,促进原料生产国与输出国之间的联系,这一主张得到了多个国家的认可<sup>[26]</sup>。自1958年底开始,中国先后与多个非洲国家建立外交关系,并于建交前对多个非洲国家援助了中小型工业项目、农场建设以及粮食。1960年,中国向几内亚援助了10 000吨大米,向刚果援助了5 000吨至10 000吨小麦和大米<sup>[27]</sup>。1963年底至1964年初,周恩来总理到访亚非14国,这是新中国成立以来国家领导人首次对非洲国家进行正式访问,中非友好合作迈向新阶段<sup>[28]</sup>,有效提升了中国推进粮食安全国际合作的发展前景。

第二,主动参与阶段(1971—1989年)。在该阶段,中国逐步融入全球粮食安全治理体系,并不断拓展粮食安全国际合作。1978年,党的十一届三中全会的成功召开标志着改革开放政策正式实施,中国对全球粮食安全治理的参与也步入新阶段。这一时期,中国粮食生产能力实现快速增长,这主要得益于国家高度重视农业生产,推动实施家庭联产承包责任制,实施以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,制定实施市场化改革的农业农村政策体系,农村生产力得到极大发展<sup>[29]</sup>。同时,在国际上,中国积极融入世界粮食体系。1971年,中国的联合国合法席位得以顺利恢复,为日后深度推进全球粮食治理创造了更大的空间。同时,中国与欧洲国家、日本等多国的关系陆续得到改善。1979年,随着中美建交,中国与大多数国家都建立了良好关系,为中国进一步融入全球粮食安全治理体系创造了条件。此外,中国作

为联合国粮食及农业组织创始成员国之一,长期与美国保持稳定的合作关系,获得了大量技术与资金支持。1979年,中国正式参加世界粮食计划署的多边粮食援助项目,世界粮食计划署于1980年在北京成立驻中国办事处<sup>[30]</sup>。1980年,中国正式加入国际农业发展基金。此后,中国成为该机构最大的受援国之一。同时,中国发挥成员国的作用,对国际农业发展基金给予了积极支持<sup>[31]</sup>。因此,无论是在双边还是多边层面,中国在该阶段对全球粮食安全事务的参与度都得到了较大提升。

第三,积极参与阶段(1990—2012年)。这一阶段,中国经济与社会发展均取得重大突破,综合国力显著增强,在全球粮食安全治理中的话语权也得到大幅提升,参与全球性活动的范围与规模达到前所未有的水平。中国通过主动参与各项政府间国际组织,或成为成员国、对话国、观察员国等,与重要的全球粮食安全治理机构均建立了良好的合作关系。此外,中国还在地区与双边层面开展了一系列粮食安全合作事务。截至2009年底,中国共帮助发展中国家建成221个农业援助项目,其中农场35个、农业技术实验站和推广站47个、牧业项目11个、渔业项目15个、农田水利工程47个、其他农业项目66个<sup>[32]</sup>。具体包括:2000年,中非合作论坛机制启动实施后,中非之间建立了集体对话与务实合作的平台。中非合作论坛成立后,中国在延续传统的基础上不断创新对非农业援助模式,如设立农业技术示范中心。2006年,中国在中非合作论坛上宣布在非洲建立10个特色农业技术示范中心;2009年,中国在中非合作论坛上承诺在三年内将示范中心数量增至20个;2012年,中国在中非合作论坛上明确了示范中心的功能与定位<sup>[33]</sup>。这一模式为非洲国家提供了针对性的农业技术指导,帮助当地农民提高生产能力,帮助受援民众摆脱贫困。同时,以农业技术示范中

心为平台,向非洲国家示范农业生产、储存、加工和销售等全产业链发展,分享农业综合经营经验,支持农业生态循环和可持续生产。2009年,二十国集团机制建立后,中国积极参与二十国集团框架下的粮食安全合作。2011年,中国积极参加二十国集团农业部长会,聚焦世界粮食安全议题,推动通过《关于粮食价格波动与农业的行动方案》行动,提高二十国集团对农业和粮食生产的重视程度,助力建立全球农业市场信息,促进国际粮农政策协调<sup>[34]</sup>。2011年,中国主办第二届金砖国家农业部长会议,推动审议通过《第二届金砖国家农业部长会议共同宣言》《2012—2016年金砖国家农业合作行动计划》等重要成果文件,引领金砖国家为世界粮食安全贡献力量<sup>[35]</sup>。同时,中国不断加大对农业和粮食生产领域的援助力度。在2010年联合国千年发展目标高级别会议上,中国承诺在5年内为发展中国家建立30个农业技术示范中心,并派遣3 000名农业专家和技术人员,为发展中国家提供5 000个来华农业培训名额等。这一时期,中国参与全球粮食安全治理的深度与广度显著提升。

第四,深度参与及引领阶段(2013年至今)。随着国际形势与世界粮食安全格局的不断变化,中国参与乃至引领全球粮食安全治理进入了新的历史阶段。中国开始更加关注全球粮食安全治理的机制创新与改革,这也成为该阶段中国行动的主要特征<sup>[36]</sup>。中国已成为全球第二大农产品贸易国、第一大农产品进口国、第五大农产品出口国<sup>[37]</sup>,其在全球粮食体系中的地位已经从“新兴参与者”转变为“积极引领者”,粮食安全合作模式也从“引进来”为主逐渐发展为“引进来”与“走出去”并行的双向互动。同时,中国在粮农产业中的海外投资也得到快速增长。截至2022年底,中国共有773家境内企业在境外投资,包含1 079家涉农企业及项目,覆盖115个国家与地区,农业对

外投资流量为13.09亿美元,投资存量达281.74亿美元<sup>[38]</sup>。中国的粮食安全事业已从过去主要关注自身粮食安全,转向积极推动构建全球粮食安全命运共同体。新时代,构建国际粮食安全共同体成为中国推进粮食安全利益共同体、命运共同体与责任共同体的重要领域之一。此外,中国积极参与联合国粮农类机构的改革以及相关国际规则制定,包括积极参与联合国粮食系统峰会,与联合国粮农组织联合实施南南合作项目,累计向项目捐款超过1.3亿美元、派出1 000多名专家并成功实施了25个项目,共有100多个发展中国家的数百万民众从中受益<sup>[39]</sup>。同时,中国高度关注粮食安全类国际机构的组织建设,积极向相关国际机构派驻专员。2023年,中国籍候选人屈冬玉连任联合国粮食及农业组织总干事,充分彰显了国际社会对中国参与全球粮食安全治理事业的高度认可<sup>[40]</sup>。此外,中国积极推动粮食安全领域国际组织的在华建设。2018年,联合国农业可持续机械化中心正式落地中国,标志着中国在全球农业可持续发展领域的国际地位和影响力的进一步提升。2020年,联合国世界粮食计划署在中国设立全球人道主义应急枢纽,用于面向全球提供包括粮食在内的紧急援助<sup>[41]</sup>。粮食安全领域国际组织的在华建设标志着中国全球粮食安全治理影响力的跃升。在双边层面,党的二十大以来,中国先后与越南、蒙古、白俄罗斯、俄罗斯、新加坡、巴西等国家就建立、发展和深化不同层次的伙伴关系发表联合声明,其中,加强农产品贸易与确保粮食安全是各国共同关注的合作议题<sup>[42]</sup>。

#### 四、新形势下全球粮食安全治理改革的中国方案

当前,全球粮食安全治理体系在应对日益复杂的粮食安全挑战时,频繁暴露出其治理能力的不足与治理体系的结构性缺陷。对此,中

国在确保国内粮食供给稳定性的同时,深度参与全球粮食安全治理体系的改革。2025年4月发布的《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》再次强调,“深耕多双边农业合作关系,推进全球发展倡议粮食安全领域合作。实施农业领域国际大科学计划和大科学工程。深入参与全球粮农治理。”<sup>[43]</sup>中国通过多维度、多层次的综合施策,包括加大国际公共产品的供给、引领全球粮食安全治理理念创新、推动治理机制的整体性优化、提升议题设定的主导能力,以及强化组织联结的协同效能,致力于构建一个普惠包容、公平高效的世界粮食安全治理体系。

#### (一)加大粮食安全领域国际公共产品供给

近年来,中国供给的国际公共产品不仅弥补了传统霸权衰落导致的供给空白,也为推动全球粮食安全治理变革、拓展国内粮农业发展空间、扎实推进中国式农业现代化提供了有力支撑<sup>[44]</sup>。

“一带一路”倡议提出后,中国与“一带一路”共建国家的农业合作快速推进,在农业技术交流与分享、农业国际贸易与投资合作以及气候变化应对等方面取得了丰硕成果,为保障国家粮食安全、服务外交外贸大局贡献了重要力量。当前,中国已经与90余个国家和组织签订了100余项“一带一路”农业合作文件,建成东盟与中日韩(10+3)农业合作机制、达成南南合作框架下的“粮食安全特别计划”、建立中非农业科研机构“10+10”合作机制等<sup>[45]</sup>。2021年,国家主席习近平在出席第76届联合国大会一般性辩论时,提出“全球发展倡议”,将粮食安全作为八大重点合作领域之一<sup>[46]</sup>,主张通过促进可持续农业发展、实施农业援助项目、完善国际粮农治理、协调提供国际粮食援助等方式帮助发展中国家的脆弱群体改善粮食安全状况<sup>[47]</sup>。2022年4月,在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上,国家主席习近平提出“全球安全倡议”,强调“维护全球粮食和能源

安全。加强行动协调,维护国际农产品贸易平稳运行,保障粮食生产和供应链畅通,避免将粮食安全问题政治化、武器化”<sup>[48]</sup>。2022年9月,中国外交部长王毅在“携手推进全球发展倡议,合力谱写共同发展新篇章——在全球发展倡议之友小组”部长级会议上提出推进“粮食生产专项行动”<sup>[49]</sup>。2024年11月18日,习近平主席在二十国集团领导人第十九次峰会上发表重要讲话,郑重提出中国支持全球发展的八项行动,其中包括“支持减贫和粮食安全国际合作,加入‘抗击饥饿与贫困全球联盟’,支持继续举办二十国集团发展部长会,继续主办国际粮食减损大会”<sup>[50]</sup>。这一系列粮食安全国际行动为全球粮食安全治理改革注入强劲动力。

#### (二)倡导合作共赢、普惠包容的治理理念

理念是全球治理的行动指南,直接决定着相关参与方的行为模式。在粮食安全治理问题上,中国长期积极践行正确的粮食安全义利观、普惠包容的粮食安全合作观和敢于担当的大国责任观,致力于引领国际社会构建新型粮食安全治理理念<sup>[51]</sup>。然而,部分国家依然难以摆脱其固有观念以及相关利益集团的控制。因此,这些国家的理念倾向在很大程度上仍旧以本国利益尤其是短期利益为导向,在粮食安全问题上的价值观继续沿袭着传统现实主义、国家主义、功利主义与“零和博弈”思维,这些价值理念成为全球粮食安全治理改革的重大阻碍<sup>[52]</sup>。

中国倡导的命运共同体理念强调全球各国在粮食安全领域实现互利共赢与共同发展,这与传统的现实主义和“零和博弈”思维有着根本区别。2022年11月,国家主席习近平在二十国集团领导人第十七次峰会上强调,“要坚决反对将粮食、能源问题政治化、工具化、武器化,撤销单边制裁措施,取消对相关科技合作限制。二十国集团应该在生产、收储、资金、技术等方面

为发展中国家提供必要支持。中方在二十国集团提出国际粮食安全合作倡议,期待同各方深化合作。”<sup>[53]</sup>中国认为,粮食不应是某一国家或地区的霸权与单一事务,而是关乎全人类福祉的全球性议题,应积极维护以联合国粮农体系为核心的多边机制,加强粮食安全国际合作,共同应对粮食生产、贸易、储备等领域的风险与挑战。普惠包容是中国粮食安全治理理念的另一重要维度。传统的全球粮食安全治理模式往往忽视了发展中国家,尤其是最不发达国家的需求。中国提出的普惠包容理念,强调在全球粮食安全治理中为所有国家提供平等参与的机会,不附带任何政治条件,尤为注重保障小农经济与弱势群体的利益。例如,2024年,中国立足非洲国家的农业发展诉求,提出“兴农惠民伙伴行动”,承诺向非洲提供10亿元人民币紧急粮食援助,建设10万亩农业标准化示范区,派遣500名农业专家,建设中非农业科技创新联盟<sup>[54]</sup>。总体而言,作为推动全球粮食安全命运共同体建设的重要力量,中国通过主办外交活动、融入全球议程、扩大对外援助等方式,在实践中积极传播与践行“共商共建共享”和“合作共赢”的理念<sup>[55]</sup>。

### (三)推动现有治理机制的改革与优化

全球粮食安全长期面临气候变化、人口增长、资源短缺、国际贸易波动等多重挑战。现有的全球粮食安全治理机制,包括世界粮食计划署、国际农业发展基金会和联合国粮食及农业组织(简称“联合国粮农三机构”)、世界银行、联合国开发计划署、国际农业研究磋商集团等,虽然在保障全球粮食安全方面发挥了重要作用,但仍存在碎片化、协调不足、资源分配不均以及发展中国家参与度偏低等问题<sup>[56]</sup>。因此,改革与优化全球粮食安全治理机制已经成为当务之急。

在组织机构方面,联合国粮农三机构作为核心的国际机构,虽然在全球粮食安全领域具

有重要地位,但其决策机制与资源分配仍存在“民主赤字”问题,发展中国家尤其是最不发达国家的代表性和话语权不足。对此,中国长期致力于推动联合国机构改革,倡导扩大发展中国家在联合国粮农三机构中的代表性,优化资源配置机制,确保技术援助、资金支持等能够更公平地惠及所有成员国<sup>[57]</sup>。此外,在区域合作中,中国注重发挥自身作用,积极推动包括金砖国家农业合作、中国—东盟农业合作、澜湄农业合作、中非农业合作以及中拉农业合作在内的区域性平台建设。通过深化区域间农业政策协调、技术交流与资源共享,提升区域粮食安全治理的协同性与实效性,为区域粮食安全体系的构建提供实践路径。

在规则议程方面,全球粮食安全治理中的规则滞后问题日益凸显。近年来,发展中国家已成为全球经济发展的不可忽视的关键动力,并推动着包括农业贸易规则在内的经贸规则体系调整<sup>[14]</sup>。作为发展中国家的天然成员与重要代表,中国积极推动国际粮食贸易规则的制定与改革,充分利用联合国、世贸组织、世界银行、二十国集团及亚太经济合作组织等全球和区域性合作平台,广泛参与国际农业政策的制定。在农业协议谈判中,中国明确表达粮食安全立场,提出符合发展中国家需求的国际农业规则,特别是在调整农业补贴政策、推动农业科技合作、知识分享与能力建设等方面,力求为发展中国家争取更多的政策空间与相关权益,保障农业可持续发展与粮食安全。同时,中国大力推动国际规则的民主化与法制化,旨在解决现有规则滞后的问题。

### (四)积极发展气候适应型农业与双多边合作

长期以来,气候变化严重威胁粮食安全与农业可持续发展,这也是全球粮食安全治理亟待改革的重要因素。气候变化使得世界各国都面临着愈加严峻的洪水、干旱、风暴和热浪等极

端事件的挑战,加之降水模式改变、水资源短缺和海平面上升等不利影响,对种植业、林业渔业造成巨大压力,严重威胁全球粮食安全。中国在气候适应型农业领域的实践与探索为全球提供了重要经验。为应对气候变化的风险挑战,中国积极推行生态农业、保护性农业、农林混作、农牧综合系统等农业生产方式,推动农业生产系统多样化,增强农业生产对气候变化的抵御力;通过实施综合性的政策、制度框架和投融资机制,实现气候韧性农业、粮食安全与气候稳定目标的协调一致,有利于构建具有气候韧性的全球粮食系统<sup>[19]</sup>。

在双多边合作方面,中国持续推进气候适应型农业技术合作与创新。一方面,利用多边平台,推动应对气候风险的韧性农业基础设施建设,重点支持小农经济和粮食系统的适应性增强;倡导“基于自然的解决方案”,将其应用于农业生态系统管理中,有效应对气候变化可能引发的粮食安全风险;加强与欧美等发达经济体之间应对气候风险的南北合作,提升气候适应型农业科技成果转化效率,重点开展农业技术创新、农业技术转让和农业人才培养等合作。另一方面,以“一带一路”倡议为契机,推动发展中国家间的南南合作;不断强化有益于农业适应性发展的技术共享机制和基于大数据的气候变化政策法律和相关案例的信息平台建设,促进“一带一路”共建国家在气候适应型农业技术上的共享和交流,帮助提升农业生产的风险应对能力;持续加强对欠发达国家和岛屿国家应对气候风险的援助,同各方一道共同落实全球和区域环境议题上具有共同利益的可持续农业发展目标,重点开展农业适应性示范项目、数字化农业平台建设和农业技术培训等合作<sup>[58]</sup>。

五、结语

习近平总书记指出,“要坚定不移贯彻总

体国家安全观,在国家更加安全、社会更加有序、治理更加有效、人民更加满意上持续用力,把平安中国建设推向更高水平。”<sup>[59]</sup>粮食安全是总体国家安全观的重要内容,中国的粮食安全离不开世界,世界的粮食安全也需要中国。在全球粮食危机日益严峻的背景下,作为全球粮食安全事务中的负责任大国,中国不断弥补粮食安全国际公共产品不足问题,深度参与《2030年可持续发展议程》下的全球粮食安全治理改革,提出具有“互利共赢”的应对方案,既保障了自身的粮食安全,也维护了世界粮食体系稳定。在理念思维、制度建设与技术创新等方面积极创新路径,推动国际社会加快建立更加公平、高效与可持续的全球粮食安全治理体系,展现了中国作为大国的责任与担当,凝聚了国际共识,成为推动构建人类命运共同体的重要实践。

[参考文献]

[1] 罗晨月,李春顶.地缘政治冲突对中国粮食安全的挑战及应对路径[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2024(2):99-112.

[2] 徐佳利,周太东.全球粮食危机与中国应对策略[J].国际经济合作,2024(2):32-43,92.

[3] 李先德,孙致陆,赵玉菡.全球粮食安全及其治理:发展进程、现实挑战和转型策略[J].中国农村经济,2022(6):2-22.

[4] 王旖旎,吴玲.全球视域下国际形势、粮食安全与中国方案[J].农业经济与管理,2024(2):13-24.

[5] OECD-FAO agricultural outlook 2024-2033[EB/OL]. OECD, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/dc822d88-7b6c-4c49-8e2f-9820de4d7ff4/content>.

[6] Food Waste Index Report 2024[EB/OL]. UNEP, <https://www.unep.org/resources/publication/food-waste-index-report-2024>.

[7] 徐佳利,梁运娟.全球粮食安全与气候变化协同治理的路径探析:以联合国粮农组织的实践为主线[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2024(2):89-98.

[8] 徐刚.国际粮食安全态势与中国应对[J].国家安全研

- 究,2023(3):91-117.
- [9] 王壹,张开.作为全球议题的粮食安全:国际合作、传播与中国实践[J].天津师范大学学报(社会科学版),2024(5):77-88.
- [10] 林海,罗璇.全球粮食安全治理体系变革与中国粮食安全保障研究[J].粮油食品科技,2023(4):18-27.
- [11] FAO,IFAD,UNICEF,et al.The state of food security and nutrition in the world 2024-financing to end hunger,food insecurity and malnutrition in all its forms[R].Rome:FAO,2024.
- [12] Senior leadership[EB/OL].WFP,<https://www.wfp.org/governance-and-leadership>.
- [13] 徐佳利,余博闻,牟思雨.美国的全球粮食安全战略:动因、措施与影响[J].国外理论动态,2024(6):125-136.
- [14] 王俊,叶林伟,张鹏清.全球农业贸易规则演变与中国粮食安全战略[J].国际贸易,2024(9):59-68.
- [15] 张宁宁,李雪,吕新业,等.百年变局、世纪疫情背景下世界及中国粮食安全面临的风险挑战及应对策略[J].农业经济问题,2022(12):136-141.
- [16] 赵磊.全球粮食安全与中国特色粮食安全治理[J].当代中国与世界,2022(2):59-67,127-128.
- [17] 于宏源,李坤海.粮食安全的全球治理与中国参与[J].国际政治研究,2021(6):83-103,7.
- [18] 徐振伟.美国粮食战略及其对全球粮食体系的影响[J].当代世界社会主义问题,2023(1):142-151,168.
- [19] 陈志钢,胡霜.气候变化对全球粮食安全的影响与应对策略[J].农业经济问题,2024(10):44-56.
- [20] 朴英姬.气候变化下的全球粮食安全:传导机制与系统转型[J].世界农业,2023(10):16-26.
- [21] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[EB/OL].中国政府网,[https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm),2024-07-24.
- [22] 将粮食综合生产能力作为约束性指标:牢牢把住粮食安全主动权[EB/OL].中国政府网,[https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/18/content\\_5618918.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/18/content_5618918.htm),2021-06-18.
- [23] 我国粮食产量首次突破1.4万亿斤[EB/OL].中华人民共和国农业农村部,[http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202412/t20241216\\_6468042.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202412/t20241216_6468042.htm).
- [24] 王琴,徐菲.中国参与全球粮食安全治理的历史进程及前景展望[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2023(10):59-64.
- [25] 中国的粮食问题[EB/OL].中国政府网,[https://www.gov.cn/zhengce/2005-05/25/content\\_2615740.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2005-05/25/content_2615740.htm),1996-10.
- [26] 徐佳利,梁晓君.联合国南南合作创新:结构、理念和模式[J].区域与全球发展,2019(4):23-52,153.
- [27] 舒云.建国初期中国的对外援助[J].传承,2010(10):7-9.
- [28] 张象.论中非关系的演变:历史意义、经验与教训[J].西亚非洲,2009(5):5-11,79.
- [29] 李俊茹,石自忠,王芳.政策变化对中国粮食市场供需的影响[J].农业现代化研究,2025(1):68-81.
- [30] 世界粮食计划署[EB/OL].中华人民共和国外交部,[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/sjlsjhs\\_694352/gk\\_694354/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/sjlsjhs_694352/gk_694354/),2024-07.
- [31] 中国同国际农业发展基金的关系[EB/OL].中华人民共和国外交部,[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_681966/zghgzz\\_681970/201808/t20180810\\_7665593.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_681966/zghgzz_681970/201808/t20180810_7665593.shtml),2024-07.
- [32] 中国的对外援助(2014)[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府,[https://www.gov.cn/wszb/zhibo448/content\\_1851979.htm](https://www.gov.cn/wszb/zhibo448/content_1851979.htm).
- [33] 袁晓慧.中非合作论坛框架下中非农业合作回顾与展望[J].国际经济合作,2022(6):43-51,87-88.
- [34] 韩长赋出席二十国集团农业部长会议[EB/OL].农业农村部官网,[https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201106/t20110623\\_2036395.htm](https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201106/t20110623_2036395.htm),2011.
- [35] 第二届金砖国家农业部长会议取得丰硕成果[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府,[https://www.gov.cn/gzdt/2011-10/31/content\\_1982735.htm](https://www.gov.cn/gzdt/2011-10/31/content_1982735.htm).
- [36] 徐佳利.澜湄粮食安全治理:主体动因、复合困境与优化进路[J].世界农业,2024(7):33-44.
- [37] 促进农产品贸易与生产相协调[EB/OL].中华人民共和国农业农村部,[http://www.scs.moa.gov.cn/gzdt/202501/t20250107\\_6468916.htm](http://www.scs.moa.gov.cn/gzdt/202501/t20250107_6468916.htm).
- [38] 农业农村部国际合作司.中国农业对外投资合作分析报告(2023年)[C].北京:中国农业出版社,2023:2.
- [39] 驻乌干达大使张利忠出席中国-联合国粮农组织-乌干达南南合作项目第三期启动仪式并致辞[EB/OL].中华人民共和国外交部,[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/zwbdt\\_674895/202301/t20230129\\_11015791.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/zwbdt_674895/202301/t20230129_11015791.shtml).
- [40] 屈冬玉连任联合国粮农组织总干事[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府,[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content\\_6889583.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6889583.htm).
- [41] 联合国世界粮食计划署在中国设立全球人道主义应急枢纽[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府,[https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/30/content\\_5507890.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-04/30/content_5507890.htm).

- [42] 张帅.粮食安全共同体:全球粮食安全治理的新探索[J].国际展望,2025(1):110-130,180.
- [43] 中共中央 国务院印发《加快建设农业强国规划(2024-2035年)》[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府, [https://www.gov.cn/zhengce/202504/content\\_7017469.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202504/content_7017469.htm).
- [44] 谢地,袁一瀛.中国提供国际公共产品的政治经济学分析[J].当代经济研究,2024(10):43-54.
- [45] 张永旺,高强,张寒.“一带一路”框架下中国农业国际合作的成效、挑战与对策[J].国际贸易,2024(7):78-85.
- [46] 联播+ | 2021联大讲话 习近平以“中国倡议”回答时代课题[EB/OL].新华网, [http://www.xinhuanet.com/world/2021-09/22/c\\_1211379107.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-09/22/c_1211379107.htm).
- [47] 全球发展报告[EB/OL].中国国际发展知识中心, <https://www.cikd.org/ms/file/getimage/1538894999100370945>.
- [48] 全球安全倡议概念文件(全文)[EB/OL].中华人民共和国外交部, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202302/t20230221\\_11028322.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml).
- [49] 携手推进全球发展倡议 合力谱写共同发展新篇章:在“全球发展倡议之友小组”部长级会议上的主旨发言[EB/OL].中华人民共和国外交部, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/qqfzcy/zyxw/202209/t20220921\\_10769127.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/qqfzcy/zyxw/202209/t20220921_10769127.shtml).
- [50] 习近平出席二十国集团领导人峰会并发表重要讲话[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府, [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content\\_6988041](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6988041).
- [51] 张念,滕俊磊.全球粮食安全命运共同体的理论内涵、生成逻辑与治理之道[J].粮食问题研究,2024(5):24-29.
- [52] 肖晞,张一帆.粮食武器化的演进历程、作用机制与应对路径[J].学术论坛,2025(1):110-124.
- [53] 习近平出席二十国集团领导人第十七次峰会并发表重要讲话[N].人民日报,2022-11-16.
- [54] 中非合作论坛 | 习近平在中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话(全文)[EB/OL].新华网, <http://www.news.cn/politics/leaders/20240905/61c80a32c1f14b0eb7702d1244da78c8/c.html>, 2024-09-05.
- [55] 王毅.自信自立、开放包容、公道正义、合作共赢[J].国际问题研究,2024(1):1-11,130.
- [56] 周超.论全球粮食安全治理:多元主体、双重挑战和整体应对:兼论中国参与全球粮食安全治理的意义[J].国家安全论坛,2022(3):77-95,98.
- [57] 胡王云.联合国粮农组织的粮食安全治理与中国参与:基于关键供资国参与路径的比较分析[J].国际政治研究,2023(5):28-61,5-6.
- [58] 施玮,刘彦,黄森慰.共建“一带一路”沿线境外农业合作园区建设路径研究[J].亚太经济,2024(6):167-181.
- [59] 习近平在中共中央政治局第十九次集体学习时强调 坚定不移贯彻总体国家安全观 把平安中国建设推向更高水平[N].人民日报,2025-03-02.