

# 21世纪中国的食品安全与食物主权

◇周 立

## 一、引言：由粮食安全到食物安全和食物主权

食为政首，粮安天下。习近平提出大食物观，推动了中国从粮食安全到食物安全的食物体系转型。2022年中央“一号文件”明确说明“必须着眼国家重大战略需要，稳住农业基本盘”“牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线”。2022年两会期间，习近平再次强调“要树立大食物观”，审视粮食安全的视角要从粮食安全向食物安全转型。以大食物观的提出为背景，本文将论证：除了以供给保障为目标的粮食安全和以体系治理为目标的安全外，中国还需要进一步建立完善以国家为主导的食物主权体系，以守好粮食安全底线，夯实食物安全基础，积极参与全球食物安全治理。

本文拟从以下两个方面深化食物主权的研究：一是提出食物主权论，建立食物权利安全观。结合大食物观的新理念，本文将梳理全球食物安全与食物主权议题，以此说明食物主权在保障食物安全，推动食物体系转型升级的基础地位。二是践行食物主权论，提出中国保障食物安全的新型举国体制。通过呈现食物主权各主体间的互动过程，阐明国家主权、人民主权与自然主权之间的影响机制。

## 二、食物安全议题：谁来养活21世纪的中国和世界？

### （一）粮食安全：从“吃不饱”到“吃得饱”

进入21世纪以来，中国粮食供求一直处在“紧平衡”状态。在有限资源约束下，中国能迈入“吃得饱”阶段，已经相当不易。中国用全球9%的耕地和6%的淡水资源，贡献了世界25%的粮食产量，供养的人口在全球占比高达18%。原先中国几乎完全自给的粮食供给，已经转变为约五分之一的粮食进

口。在粮食安全问题上，仍需要保持高度警惕，居安思危。

### （二）食物安全：从“吃得饱”到“吃得好”

粮食安全主要强调了数量安全和粮食生产能力。国际层面的讨论，主要是食物安全，这既包括数量安全，也包括质量安全。大食物观强调走出狭义的粮食安全观，践行国际层面的食物安全观。养活21世纪的中国，重点不再是“养活”，而是“养好”，主要应解决的是由营养升级引起的饲料用粮供应问题，而非口粮安全问题。“吃得饱”和“吃得好”含义不同，代表着两层递进关系。第一层说明养活中国的问题已经解决，第二层则强调营养升级与再平衡将成为影响中国食物需求的关键。未来，合理减少肉类和油脂消费，有助于调减过腹转化的饲料用粮需求，进而减少大豆、玉米等饲料用粮进口。同时，在技术优化的条件下，减少浪费同样是保障食物安全的重要政策选择。

### （三）全球食物安全治理的新挑战：谁来养活21世纪的世界？

随着人口持续增长，食物安全作为全球性问题的的重要性有增无减。全球食物安全治理具有长期性和艰巨性。这一新挑战的实质是：在缺乏食物数量和质量保障的背后，中国怎样与其他发展中国家一起，应对食物权利分配的高度不均？当前，全球食物危机已经袭来，形势十分严峻，中国需要高度重视自拉美兴起，自下而上席卷全球的食物主权运动，更好地筑牢中国高质量发展之基，应对国内外系统性风险。

## 三、食物主权的中国实践：以新型举国体制构建中国食物主权体系

### （一）食物安全与食物主权的中国实践

食物安全与食物主权的中国实践，包括国家主

权、人民主权、自然主权三大层面。其中,国家主权是主导力量,人民主权是构建食物主权的出发点和落脚点,而自然主权是基础,是前两者的前置条件。其一,国家主导建立保障粮食安全、食品安全和食物主权的制度体系,通过顶层设计,整合食品安全治理力量,确保国家食物的数量安全、质量安全和权利安全。其二,生产者、消费者,以及包括食物企业在内的社会组织,可以用积极的行动,自觉维护基本食物权利,并担负起保障国家食品安全的基本责任,推动食物体系可持续发展。

## (二)构建中国食物主权体系

1.国家主导食物安全治理。中央和各级地方政府,是国家食物主权构建的主导力量。对国内而言,包括权利安全在内的食物综合安全,是“推动高质量发展,统筹发展和安全”的前提。对外而言,高度的食物生产与消费自主性,为中国参与全球食物安全治理提供保障。在外部力量企图阻碍中国实现民族复兴目标,全球食物安全形势严峻,食物权利难以保障的复杂形势下,国家对中国食物主权进行顶层设计,从而构建整全的食物主权体系,显得愈发重要。

2.人民参与食物安全治理。人民食物主权与国家食物主权之间良性互动,与下文的自然主权一起,构成了食物综合安全的新型举国体制,使得中国实现了食物安全治理体系的“有组织地负起责任”。本文且以“大体育”的举国体制类比,来说明市场与社会组织在食物主权新型举国体制中的角色:中粮集团有限公司、中国中化集团有限公司、中国储备粮管理集团有限公司等是“国家队”,中国近10年来强化了它们保障国计民生的职能,直接将国家食物主权体现在市场主体中。“国家队”为充分利用国内国外两个市场、两种资源,充分参与海外竞争,提升食物产业的科技自主创新能力,打下重要基础。与此同时,各地粮食收储和市场经营主体,形成了“地方队”。小农户等农业基本生产单位与各类农技推广等市场和社会组织,如同“基层运动队”和“基层体校”,促成了“一方水土养一方人”的“去依附”或自主性。

3.自然生态成为食物安全治理的基础。自然主权承认并尊重自然环境的主体性,为可持续食物体

系提供基础保障。理解和强调自然界在食物体系中的基本“权利”,不甚容易。若仍以“大体育”的举国体制类比,自然主权就是整个食物体系的“运动场”和“生存土壤”,是其他两个层面得以存在的前置条件。尊重自然规律,与自然万物共生共存共发展,是人类农业发展进程中长期重视的基本原则。作为基础层面的食物主权,自然主权至少包括普惠分配、物种多样性以及生态环境可持续三个紧密链接的层面。

然而,自然主权并非一开始就得到关注。由于必须在有限资源、有限技术条件下,实现相对较高的食物自给率目标,中国的食物生产对自然生态的压力持续加大。在越来越多的食物生产、消费过程中,自然主权往往被漠视,生态环境常常成为牺牲者。不过,随着中国逐渐迈向“吃得好”“吃得营养”“吃得健康”的新阶段,自然资源的可持续性以及“绿色发展”“生态文明建设”“藏粮于地、藏粮于技”“种子主权”等议题提出,自然主权作为可持续食物体系的基础保障,开始纳入国家食物安全治理的基本范畴。

4.中国食物主权体系的上下互动。一直未能在国家制度层面引入食物主权运动的成果,是中国在食物体系国际谈判中处于被动的原因之一。但中国以新型举国体制实现了“有组织地负起责任”,在事实上形成了多层次食物主权体系,建立了良性的上下来去的互动关系,这使得中国在保障食物主权上,不仅能够“看得见”食物权利的战略意义,“拎得清”食物体系参与主体的利害关系,还能“听得到”食物体系存在的问题,并做出及时调整。

首先是人民食物主权层面的探索。在食品安全危机爆发之后,生产者、消费者对于“吃得好”“吃得营养”“吃得健康”的基本诉求,使小规模的高效优质食物生产如雨后春笋一般出现。诸多关于人民食物主权的尝试,为保障国家食物主权,奠定了具体而坚实的实践基础。

其次是国家食物主权层面的响应。人民食物主权的变革,得到国家食物主权的响应与支持。2017年,党的十九大报告中提出“实施健康中国”战略。乡村振兴、城乡融合、生态文明等新理念也正加快从战略讨论走向具体政策。可以说,国家主导自然主

权的重新拾回,让中国拥有食品安全治理的自然基础和基本能力。

最后,中国对自然主权的强调,产生了广泛的国际影响。“世界是同舟共济的命运共同体,共促人与自然和谐共生、命运与共”,这一表述反映了人类对普惠分配和公平正义的本能追求。农业与食物体系的基础是自然生态环境的普惠性赠予。自然主权得到尊重,表现为食物在自然与人类沟通、文化形成、社会交往中的基础性作用被重新认可。

#### 四、研究结论与讨论

贯彻大食物观、保障国家食品安全,事关中华民族伟大复兴的千秋伟业。当前,全世界在去全球化和疫情冲击的双重挑战下,食品安全形势严峻,食物权利难以保障,新一轮全球食物危机正在袭来。本文讨论了21世纪中国的食品安全与食物主权,回应食品安全治理的新挑战,得出如下结论:

第一,食物主权论在食品安全讨论中具有基础性地位。本文继承现有食品安全讨论中的供给保障论和体系治理论,基于全球权利安全的讨论,提出食物主权论,将保障食物主权的国际潮流,引入到中国食品安全讨论视野。食物主权论强调保障食物体系参与者权利安全的重要性。食物权利安全既是供给保障的根基,同时也是中国食物体系转型的动力。在大食物观的推动下,根据食物主权论,有助于促进中国树立包括食物数量安全、质量安全和权利安全的食物安全观,以守好粮食安全底线,夯实食物安全基础,并提供应对全球食物危机的中国智慧,主动参与全球食品安全治理。

第二,践行食物主权论,中国以新型举国体制建立了多层次的食物主权体系。以国家为主导,完善国家保障食物数量、质量和权利的综合安全的职能。以人民为中心整合力量,充分考虑各类主体在参与食物生产和消费时所应享有的权利。同时,维护以可持续发展为方向的自然主权。由此,中国以

新型举国体制,事实上建立起了多层次食物主权体系的基本框架。在全球食品安全治理出现“有组织地不负责任”时,中国以新型举国体制实现了“有组织地负起责任”,不仅回答了“谁来养活21世纪的中国”的国际担忧,实现了大食物观要求的“吃得好”“吃得营养”“吃得健康”,并进一步确保“吃得可持续”,做到“吃得负责任”。

为进一步形成食品安全治理中国方案,未来对食物主权体系的讨论,还可从如下两个层面进行:

第一,拓展食物主权,开启更广阔的大食物观讨论空间。本文尚未深入涉及的理论探讨中,最具挑战的是国家作为食物进口者的议题。食物主权取决于属地权,关乎生存权。因此,在“走出去”“请进来”的过程中,如何兼顾海外产地的生产者食物权利;如何强化海外供应链和价值链的主动性和主导权;如何塑造国家在国际食物权利谈判进程中的主动地位等重大问题,均值得进一步分析。

第二,践行食物主权,设置更广泛的操作性议题。中国以新型举国体制,集中力量办大事,确保了国家粮食安全和食品安全,也由此建立完善由国家主导的食物主权体系。提供食物主权体系的中国智慧,有利于促成中国与其他国家或地区关于食物主权的对话。不同国家的制度基础不同,多数国家没有“耕者有其田”的农地制度,小农户数量和结构也不同于中国。怎样在国际对话中展开维护小农户权益,建立在地化保障体系;怎样促进消费者理解食物的多元价值,提升消费者与生产者之间的相互信任水平;怎样提升企业社会责任,促进国家食物供应链与价值链的权利安全等,都可以在食物权利安全和整全治理的视野下,开启新一轮具备国际视野和全球治理观念的研究。

作者简介:周立,河南汝南人,中国人民大学农业与农村发展学院教授。

(摘自:《中国农村经济》2022年第10期)