

21 世纪中国的食品安全与食物主权*

周立¹ 罗建章¹ 方平²

摘要: 大食物观的提出, 将国家粮食安全问题的讨论, 由狭义的粮食安全观, 扩展为广义的食物安全观。已有的中国食物安全讨论, 主要集中在以数量安全为核心的供给保障论和以综合安全为核心的体系治理论。本文则提出以权利安全为内核的食物主权论, 从中国 21 世纪保障食物安全要走向权利安全的角度, 分析大食物观背后, 以保障食物主权为特征的国际潮流。本文认为, 近三十年席卷全球的食物主权运动, 不断影响全球食物安全治理和食物安全观, 奠定了食物主权在保障食物安全中的基础性地位。由国家主导的中国食物安全治理实践, 走出了全球食物安全治理的“有组织地不负责任”, 以新型举国体制实现了“有组织地负起责任”, 并在事实上建立了多层次食物主权体系的基本框架。在全球食物安全形势严峻, 食物权利难以保障的复杂局面下, 中国通过构建整全的食物主权体系, 能够更好回答“谁来养活 21 世纪的中国和世界”这一长期命题。

关键词: 粮食安全 食物安全 食物主权 食物体系 大食物观

中图分类号: F326.1 **文献标识码:** A

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 (Food Systems) 转型。2015 年, 中央农村工作会议首次提出“树立大农业、大食物观念”, 习近平对此作出重要指示^①。2016 年, “树立大食物观”被正式写入中央“一号文件”。2017 年中央农村工作会议上, 习近平指出, “老百姓的食物需求更加多样化了, 这就要求我们转变观念, 树立大农业观、大食物观”^②。2021 年底的中央农村工作会议强调, 为应对各种风险挑战, 必须着眼国家战略需要, 要求“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中, 饭碗主要装中国粮”。2022 年中央“一号文件”更明确说明“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

*本文研究系国家社会科学基金重大项目“食品安全社会共治与跨界合作机制研究”(编号: 20&ZD116)和国家自然科学基金青年项目“食物体系转型、一家两制与双重嵌入机制研究”(编号: 71903044)的阶段性成果。本文通讯作者: 方平。

^①参见:《中央农村工作会议在京召开》,《人民日报》2015 年 12 月 26 日第 1 版。

^②参见:《习近平心目中的“大食物观”》, <http://politics.people.com.cn/n1/2022/0309/c1001-32370335.html>。

模性返贫两条底线”^①。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^②。粮食安全观念的升级扩展，不仅显示出国家保障粮食安全的战略决心与能力自信，也表明了中国始终是维护世界食物安全的积极力量^③，体现了中国参与全球食物安全治理的国际责任。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综合安全外，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。

自 1994 年布朗发表了著名的《谁来养活中国？》一文以后，中国的粮食安全问题就成为全球话题（Brown, 1994）^④。经过多年努力，中国粮食持续丰收。到 2021 年底，中国粮食产量已经实现“十八连丰”，包含三种主粮的自给率已达到 95% 以上，粮食储备水平远高于其他发展中国家。就“布朗命题”，中国向世界做出了负责任的答案。如今，21 世纪已过去五分之一，“布朗命题”已演进为“谁来养活 21 世纪的中国”的新命题，国际上对中国食物安全的担忧和扭曲表达依然不断出现^⑤。2020 年新冠疫情全球暴发以来，新一轮全球食物危机在复杂多变的国际形势下正在扩散，这更需要中国清晰地把握食物安全问题的国内外风险挑战，扭转在食物议题国际谈判中的被动地位（程国强和崔卫杰，2005），在全球食物安全治理中，主动提供中国智慧。

一方面，中国已实现“吃不饱”到“吃得饱”、“吃得饱”到“吃得好”的历史性转变^⑥。充足的食物供应，已为“中国发展奇迹”奠定了坚实的物质基础，但食物安全的现实压力也丝毫未减。在人民群众对食物消费升级的新需求背景下，大豆和玉米等饲料粮逐渐依赖进口（杜志雄等，2021）；种业发展存在技术“卡脖子”现象（程郁等，2022）；食品安全社会共治体系不够完善（谢康等，2017）；工业化食物生产的负面环境影响还在持续（张慧鹏，2016）。一系列相互交织的食物安全治理困境不断涌现，仅从单一的粮食生产视角，或仅分析粮食数量与市场供求的联系，推动食物安全体系转型升级

^①参见：http://www.moa.gov.cn/ztl/jj2022zyyhwj/2022nzyyhwj/202202/t20220222_6389276.htm。

^②详见：《习近平看望参加政协会议的农业界社会福利和社会保障界委员》，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-03/06/c_1128443977.htm。

^③中国的巨型人口规模带来的“巨国效应”，决定了中国在全球食物市场、食物贸易、食物体系转型中有举足轻重的作用。中国实现食物的自给自足，一方面有助于实现联合国 2030 年可持续发展议程，另一方面，有助于稳定全球食物市场预期，推动全球食物体系朝可持续方向转型。

^④布朗在文中预测的时间是 1990 年至 2030 年。如今，21 世纪已过 22 年，中国凭借高速的经济发展，实现了粮食的自给自足和食物的消费升级。本文的讨论超越布朗预测的 2030 年。事实上，适应国情和发展的食物安全战略制度设计，可以影响 2050 年，乃至更长时间后中国和全球的食物安全格局。

^⑤自布朗命题提出后，国际上对于中国食物安全的担忧从未间断。近些年的代表性讨论包括：Brautigam (2015) 以及 Belesky and Lawrence (2019) 等。这些讨论表明，研究者依旧从西方视角理解中国，塑造出不真实的中国形象。因此，中国有必要在确保自身食物安全的同时，发出声音，逐步树立在全球食物安全领域的话语权。

^⑥参见：《中国的粮食安全》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-10/14/content_5439410.htm。

级,已不足以体现食品安全在国家现代化治理进程中的基础逻辑与特殊价值,需要引入食物主权(Food Sovereignty)这一食品安全治理的新视角。

另一方面,中国在国际食物多边贸易体系中的角色逐渐由“配角”到“主角”转变。在新自由主义所推崇的食物价值链全球化进程中,食物的工业化、甚至金融化,不可避免地引发全球食品安全治理危机(McMichael, 2016)。加之在气候变化背景下,由新冠疫情引发的经济衰退和地区冲突,治理危机被迅速放大,许多发展中国家和贫困人群甚至连基本的食物权利(Right to Food)都难以保障。2020年,全球仍有7.2亿至8.1亿人面临饥饿。其中,印度的饥饿人口达到2.1亿,约占全球饥饿人口的四分之一。2020年,非洲的饥饿人口比2019年增加4600万,亚洲增加近5700万。2020年,非洲的饥饿人口比2019年增加4600万,亚洲增加近5700万。与这些国家和地区相比,中国的营养(食物)不足发生率已降至最低水平^①,与日韩等发达经济体相当。然而,单一的粮食安全叙事,只能传递出“吃得饱”这样的数量安全信息,难以清晰地向世界传达中国声音,促成国际对话。中国要想维护全球食品安全、促进共同发展,还应在大食物观提出的基础上,引入国际上讨论已久的食物主权话语,从而为参与全球食品安全治理,提供中国智慧。

为应对新形势可能引发的新变局,食品安全的讨论要做到“两个必须”。一是必须以人民为中心,主动回应由“吃得饱”到“吃得好”“吃得营养”“吃得健康”的新需求。二是必须具备全球视野,积极回应全球对中国发展的关切。自20世纪60年代以来,国际上对食品安全的理解一直在快速迭代。早期对食品安全的定义侧重于全球和国家层面的食物供应总量。随着时间推移,这一概念不断演变和扩展,将一系列与食物有关的问题纳入其中,力求反映食物在人类社会作用的综合性和复杂性。

当前,国内的讨论已经顺势而为,逐步将粮食安全的狭义观念,转向食品安全的广义观念(陈锡文, 2021)。主要讨论观点可归纳为供给保障论和体系治理论。供给保障论将基本的粮食数量安全,转向品类更丰富的食物数量安全(朱晶等, 2021)。体系治理论则因应国际食物体系转型升级变化,提出中国食物安全进一步转型升级(樊胜根等, 2022; 陈志钢等, 2020)。但在全球食品安全形势复杂多变的情况下,这些分析有所不足:一方面,为保障主粮自给率,供给保障论提倡开发包括海外资源在内的其他食物供给能力,很难避免形成对海外市场的依赖。另一方面,体系治理论将数量、质量和营养安全作为综合目标加以治理,却尚未清晰地说明各个治理目标的轻重缓急,冲淡了粮食安全和食物权利的基础性。

因此,想要真正回答好“谁来养活21世纪的中国”这一长期命题,中国需要在食品安全理论研究上做出新突破。2022年,联合国粮农组织(FAO)等发布的《世界粮食安全和营养状况》报告中,已将食物安全视为综合概念,即“所有人在任何时候都能通过物质、社会及经济渠道获得充足、安全和

^①参见:《2021年世界粮食安全和营养状况:实现粮食体系转型,保障粮食安全,改善营养,确保人人可负担健康膳食》, <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/zh/>。

富有营养的食物，满足其积极、健康生活的膳食需求和膳食偏好”^①。最新的表述视角，为食物安全又加上了综合性权利安全的维度。该维度源自食物主权理论。按 2008 年联合国的《处于十字路口的农业：全球报告》（Agriculture at a Crossroads - Global Report）所述，食物主权是指“人民和主权国家应当拥有自主决定自身农业发展及食物政策的权利”^②。由食物安全到食物主权的讨论，不仅关系到粮食生产力发展的基本问题，还涉及以食物数量、质量和权利为中心的生产关系调整与优化的更高层次问题。同时，这些讨论还与乡村振兴、农户脱贫与公平发展、气候变化、物种多样性以及生态可持续等核心议题一道，深刻影响着联合国 2030 年可持续发展议程的落实。由此，如何确保食物安全（侧重数量安全和质量安全），如何维护食物主权（侧重权利安全），共同构成了更具战略性和前瞻性的食物综合安全议题。

面向整个 21 世纪，中国不仅要解决好粮食安全保障问题，更要认识和解决好食物安全与食物主权问题。探索符合中国国情的食物安全保障体系和食物主权框架体系，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，同时，也能向全球食物安全治理提供中国智慧（Fan, 2021）。从前沿整合的视角开展针对食物安全治理的跨学科研究，能为社会经济发展提供有价值的综合性成果。而进一步梳理国内外食物主权的前沿观点，则能为 21 世纪中国食物体系的可持续发展，提供更多启示。

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？

进入 21 世纪以来，“谁来养活中国”的“布朗命题”，已经转换为“谁来养活 21 世纪的中国和世界”这样的新命题。中国的食物安全议题从粮食安全到食物安全，再到食物主权转型，关注点也由“吃不饱”到“吃得饱”“吃得好”“吃得健康”转变。养活 21 世纪的中国，不能停留在“养活”的阶段，需要解决由营养升级引起的进口增加、饲料用粮供应保障问题，而不仅是口粮安全问题。养活 21 世纪的世界，当前依然停留在“养活”的阶段。养活不断增长的世界人口，在全球食物安全治理中具有长期性和艰巨性，需要提供中国经验和中国智慧。

^①参见：《2022 年世界粮食安全和营养状况：调整粮食和农业政策，促进健康膳食可负担性》。该报告附件 7 详细说明了食物安全（Food Security）概念的综合性，其展开的六大维度包括：供应（Availability）、获取（Access）、利用（Utilization）、稳定性（Stability）、能动性（Agency）与可持续性（Sustainability）。这些维度突出强调，应该保障所有人都能享有对食物的综合性权利安全。详见：<https://www.fao.org/publications/sofi/2022/zh/>。

^②该报告为联合国农业知识与科技发展国际评估（International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD）的主要成果，参见：<https://www.unep.org/resources/report/agriculture-crossroads-global-report>。

（一）粮食安全：从“吃不饱”到“吃得饱”

进入 21 世纪，中国已越过“吃不饱”，进入“吃得饱”阶段。从 20 世纪 60 年代起，中国每年的人均粮食产量就已超越全球发展中国家的同期平均水平。但中国人真正能吃饱饭，还是在 1978 年改革开放以后，更具体的时间是 20 世纪 90 年代以后。但在 1994 年，基于全球食物产出极限都难以满足中国需求的判断，布朗就提出了“谁来养活中国”的命题，这给刚吃饱饭的中国人敲响了一记警钟。在 20 世纪 90 年代中后期，中国的确出现了一个时期的粮食产量下降，面临着“三农”危机。因此，进入 21 世纪以来，中央连续提出“三农”问题是“重中之重”。经过艰苦努力，2004 年至 2021 年，中国粮食生产迎来“十八连丰”^①。在 2010 年后，中国每年的人均粮食产量连续稳定在 400 公斤标准线以上，中国不仅总量上保证了不会发生系统性粮食危机，而且人均粮食产量也已超出世界平均水平 50%（见图 1a）^②，可见，中国具备充足的粮食自给能力^③。

中国依靠十分有限的自然资源，养活了中国人，为全球实现联合国 2030 年可持续发展议程的“零饥饿”目标，作出了直接贡献。而由于中国的巨型人口规模效应，使得自 2019 年起，全球饥饿人口数量和饥饿发生率大幅度降低，由原来估算的超过 8 亿人，被调低为 6.9 亿人^④。2021 年 2 月，中国宣布脱贫攻坚取得了全面胜利，“一达标两不愁三保障”政策全面落实，保障了中国的低收入群体“不愁吃、不愁穿，平时吃得饱且能适当吃好，一年四季都有应季的换洗衣物和御寒被褥”^⑤，这是理解中国几乎没有饥饿人口的关键。

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

^①资料来源：《国家统计局关于 2021 年粮食产量数据的公告》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202112/t20211206_1825071.html。

^②计算每年人均粮食产量的过程包括三个步骤：第一，使用联合国开发计划署公布的发展中国家名单，全球共 147 个国家（除去基里巴斯、帕劳、萨摩亚、塞舌尔这 4 个在联合国粮农组织数据库中未有可用数据的国家）。数据来源：<http://hdr.undp.org/en/content/developing-regions>。第二，明确主要粮食总产量的概念。在国家统计局与粮食生产政策制定的统计口径中，粮食总产量=谷物+豆类+薯类（马铃薯+甘薯）。在粮农组织数据库中，可查找对应的四类数据指标。需要强调的是，薯类需要按产生的食物热量，以五分之一的折算率计入食物统计口径。由此得到中国与国际大致可比的主要粮食总产量。数据来源：<https://www.fao.org/faostat/zh/#data>。第三，根据联合国《World Population Prospects 2019》计算各国家和地区的人口数量。此处及下文所用的全球各国人口数据来源于 <https://population.un.org/wpp/>。

^③尽管中国官方已开始公布库存情况，但本研究未能获取详细数据。因此，本文自给率使用了未包括库存的计算公式，即自给率=年产量/（年产量+进口量），主要品种自给率见图 1b。

^④参见：《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://www.fao.org/publications/card/zh/c/CA9692EN/>。

^⑤“一达标两不愁三保障”指：农民家庭年人均纯收入达到国家现行扶贫标准；贫困人口不愁吃、不愁穿；保障义务教育、基本医疗与住房安全。参见：《人类减贫的中国实践》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm。

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^①，供养的人口在全球占比高达 18%^②。在现有技术条件下，要保证食物的供需平衡，中国至少需要 35 亿亩（2.3 亿公顷）农作物种植面积，而目前国内能提供的农作物种植面积只有 25 亿亩（1.7 亿公顷），也就是说，约有相当 10 亿亩（6000 万公顷）农作物种植面积的农产品缺口需考虑进口（杜鹰，2020）。进入 21 世纪以来，中国粮食进口量（稻谷、小麦、玉米与大豆）扩大日益明显（韩杨，2022）。2020 年的进口规模为 12268.4 万吨，约是 2001 年的 8.2 倍，其中，2018 年与 2020 年的粮食进口规模都维持在 9700 万吨以上的高位水平^③。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。

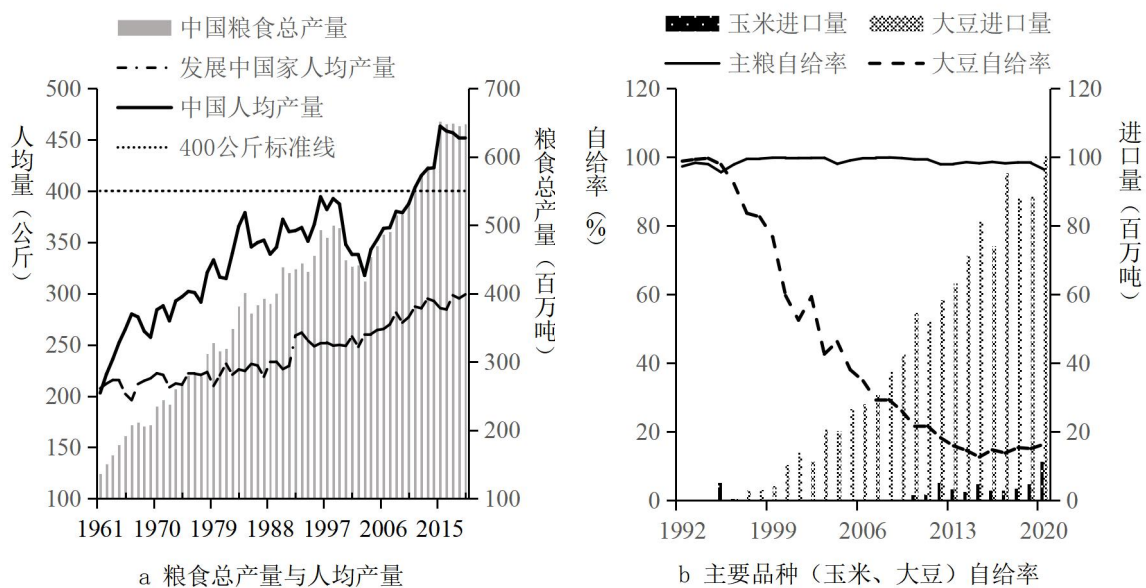


图1 中国粮食总产量、人均产量与主要品种自给率

注：图 1a 中的发展中国家选择联合国开发计划署（UNDP）公布的国家组别，共包括 147 个国家的有效数据，其中的横线代表每年人均产量 400 公斤国际标准线。图 1b 中的主粮自给率指稻谷、小麦和玉米的加总平均数量。合并说明是考虑到中国的食物消费习惯、生产政策和统计口径都将主粮定为稻谷、小麦和玉米。实际上，中国的稻谷和小麦各自的自给率均接近 100%，波动主要来自玉米，最低值为 95.6%。

（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。由此，就要走出布朗命题对中国“吃不饱”的讨论，认真看待中国从“吃得饱”向“吃得好”的转型。

^①参见：《中国的粮食安全》，http://www.gov.cn/zhengce/2019-10/14/content_5439410.htm。

^②数据来源：联合国《世界人口展望 2022》数据库，<https://population.un.org/wpp/>。

^③数据来源：联合国商品贸易统计数据库，<https://comtrade.un.org/data/>。

首先需要明确的常识是，中国粮食进口增量中的玉米和大豆通常作为饲料用粮，并未直接影响主要口粮自给。稻谷、小麦和玉米的自给率均维持在 95% 以上（见图 1b）。其中，近年玉米进口增幅扩大属于短期现象。为摆脱非洲猪瘟带来的冲击，加快恢复生猪生产，中国的玉米进口量在 2020 年和 2021 年分别为 1129.42 万吨和 2835 万吨。相比之下，在 2001 年后，大豆供给则选择进口替代策略，导致自给率自 2012 年以来，一直在 20% 以下的低位徘徊^①。

中国营养升级是“吃得好”的核心表现，也是近 40 年伴随着中国经济水平的提高才出现的新消费特征。饲料用粮增加与中国肉蛋奶需求提升直接相关，以大豆进口为例，大豆油为中国食品加工业服务，而豆粕则作为饲料，为保障肉蛋奶供应的养殖业服务。但该趋势并不意味着肉蛋奶的消费会在未来持续线性增长。

事实上，中国的膳食结构已出现不均衡趋势。最突出的表现是主要肉类和油脂摄入高于建议水平（Huang et al., 2021）。模仿欧美膳食结构的营养升级，使得作为典型发展中国家的中国，出现了“发达病”。动物蛋白摄入过多带来的局部营养过剩，发达国家常见的心脑血管疾病在中国发病率提高，高血脂（34.0%）、高血压（25.2%）、高血糖（9.7%）及体重超标（30.1%）已成为长期困扰中国的健康问题（国家卫生健康委疾病预防控制局，2022）。与此同时，以微量元素摄入不足为特征的“隐性饥饿”，也需得到重视（青平等，2019）。这些问题不仅使得膳食结构再平衡备受关注，还意味着中国大豆进口激增的本质是为满足弹性消费，而非刚性消费^②。或者说，相较增加动物蛋白供给而言，确保植物蛋白自给能力更为关键。

可见，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，到 2035 年，中国将能够自主生产所需的 45% 的大豆和所有玉米（Liu et al., 2021）。还有研究表明，在中国每年生产的用于消费的食物中，有 27% 遭受损失或浪费（Xue et al., 2021），因此，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重要性有增无减。世界各地的人口总数从 1960 年的 30.3 亿人飙升到 2020 年的 77.9 亿人。其中，非洲、拉美和亚洲的增长尤其明显，增幅分别为 373.1%、196.6% 与 172.2%。预计到 2022 年底，负担不起营养充足饮食的人数将增加 2.2 亿（Laborde et al., 2021）。如考虑气候变化因素，在 2010 年至 2050 年期间，全球食物总需求最高将增长 62%，而同期面临饥饿风险的人口将增长 30%（Van Dijk et al., 2021）。

^①数据来源：联合国商品贸易统计数据库，<https://comtrade.un.org/data/>。

^②关于居民膳食结构和营养升级变化的讨论，还应包含人口数量与结构变迁，以及资源禀赋等跨学科研究。国内对此问题的基本结论指向膳食结构需再平衡，参见：周立等（2021）。限于篇幅，此处不再展开。

在这些压力下,谁来养活 21 世纪的世界,成为真正需要关注的全球食物安全治理新挑战(见图 2)。图 2a 表明,中国人均热量摄入不仅超越了世界平均水平,甚至在 2004 年之后,超越膳食结构类似的日本。与此同时,自 20 世纪 80 年代末至今,印度人均热量摄入水平就与撒哈拉以南非洲接近。在图 2b 中,印度食物安全问题更为突出。2020 年,印度人口为 13.8 亿,占全球的 17.7%,很快就将成为全球第一人口大国。但其饥饿人口达到 2.08 亿,这一数量超越了中、印之外的亚洲区域饥饿人口总和。事实上,毗邻印度的巴基斯坦、孟加拉国以及印尼,其饥饿人口同样居高不下。类似的情况还发生在撒哈拉以南非洲和拉丁美洲及加勒比地区。仅 2018 年至 2020 年,撒哈拉以南非洲有 2.3 亿人面临饥饿,饥饿发生率为 21.4%;拉丁美洲及加勒比地区有 4900 万人面临饥饿,饥饿发生率为 7.7%^①。

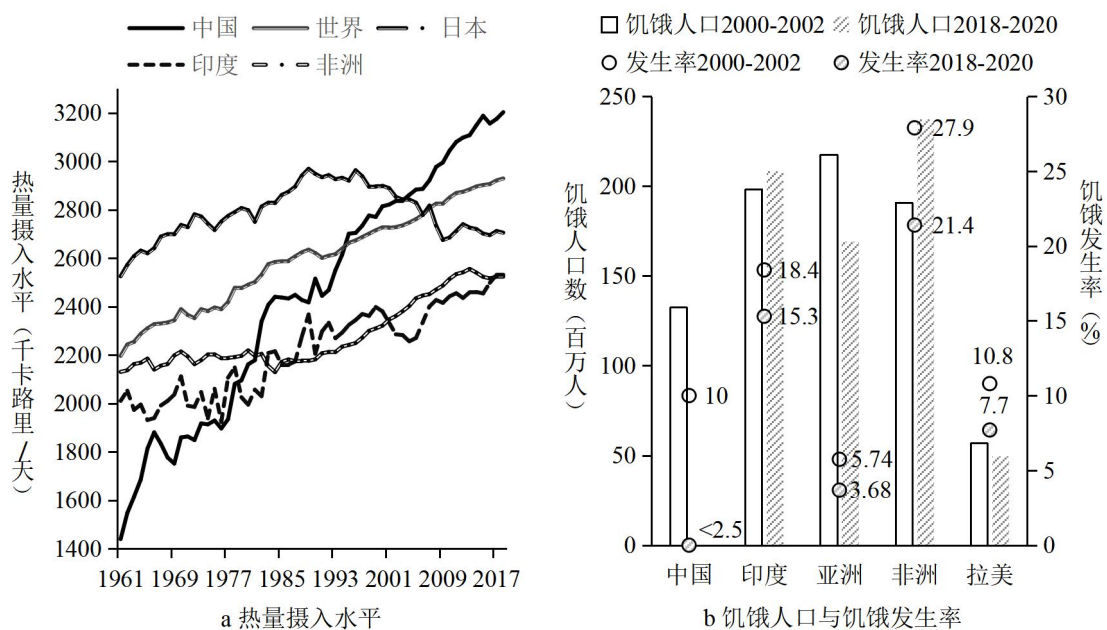


图 2 热量摄入水平及饥饿人口、饥饿发生率的国际比较

注: 图 b 中的非洲指撒哈拉以南的非洲区域, 而亚洲指除中国与印度之外的亚洲区域。

数据来源: 联合国粮农组织数据库, <https://www.fao.org/faostat/>。

这些数据表明,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。

^①数据来源: 联合国粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织:《2021 年世界粮食安全和营养状况: 实现粮食体系转型, 保障粮食安全, 改善营养, 确保人人可负担健康膳食》, 参见: <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/zh/>。

三、食物主权议题：国际食物主权运动及其进展

全球化是一把双刃剑。它本应如新自由主义所描绘的那样，通过促进食物在世界范围的高效流动，为全球零饥饿目标做贡献。但事实却是，随着全球食物市场的深化，食物权利分配不公问题愈发严重（Akram-Lodhi and Kay, 2009）。自 20 世纪 70 年代以来，食物生产、流通、分配的权力加速向国际粮商集中。这些跨国企业借助国家食物援助、绿色革命等契机，通过将工业资本、商业资本、金融资本互联融合的方式，迅速做大做强（Clapp and Scrinis, 2016）。同时，国际粮商不惜剥夺包括本国国民在内的食物生产者、消费者及其他国家的食物权利。这些行为确保了其在全球竞争中的垄断地位，却同时引发了全球食物产业的利润分配高度不公平，剧烈的价格波动，难以消除的广泛饥饿，以及气候和生态危机（Friedmann, 2016）。

国际粮商推动的标准化、规模化、全球化浪潮，带来了农业生产的去小农化，催生出自下而上的捍卫食物主权的国际运动（Dunford, 2020）。20 世纪 90 年代，源自拉美的跨国农民组织“农民之路”（La Via Campesina）^①首次提出食物主权概念，强调农民生产与消费食物的自主性和能动性，有力地推动了消费者、民间组织等广泛群体相继加入食物主权运动（McMichael, 2014）。2008 年，食物主权被写入《处于十字路口的农业：全球报告》，标志着国际食物主权运动走向成熟，并在全球范围产生广泛而深刻的影响。

（一）国际食物主权运动：由兴起到成熟

食物主权运动起源于拉美，现已经在全球产生了广泛而深刻的影响。自 20 世纪 70 年代以来，国际粮商在全球化过程中重塑了食物价值链。这种重塑让占比七成以上的世界各地小农户本应拥有的基本权利，不断被迫让渡给国际粮商^②。从土地归属、种子选育、生产投入，到加工流通、经营销售，直至利润分配，小农户都感受到基本权利的被剥夺。于是，在 20 世纪 80 年代，巴西等拉美国家的小农户率先组织起无地农民运动（Movimento Sem Terra, MST），提出对土地所有权的基本诉求。在运动中，没有土地的农业工人通过占领大农场的争议土地，并分配给参加占领的家庭，形成定居点。他们一边生产，一边谈判，在漫长的等待中，期待政府和法院对其农地所有权的法律认可（方平等, 2020）。无地农民运动一直延续至今，并为之后出现拉美非政府组织“农民之路”提出食物主权观念，积累了组织人才和行动理念。

1996 年，“农民之路”在墨西哥特斯卡拉会议提出首次食物主权的概念：“我们致力于创造一个

^①La Via Campesina 来自西班牙语，译为“农民之路”，是一个国际农民运动联盟。至 2022 年，其机构包含全球 182 个组织，覆盖超过 81 个国家和地区。“农民之路”最早发起的食物主权运动集合了数百万中小农场主、无地农民、女性农民、原住民和农业工人参与，主要目的是实现食物主权，阻止新自由主义的破坏。该组织也坚信世界的农、牧、渔生产者以及原住民在自力更生之外，也能够以可持续的方式为世界人口提供足够的、健康的食物。

^②详见：IPES-Food, 2017: Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food sector. <https://www.ipes-food.org/>.

以尊重我们自己和地球、食物主权和公平贸易为基础的农村经济”^①。同年，在意大利罗马粮农组织总部组织的世界粮食首脑会议上，“农民之路”提交了《食物主权：创造没有饥饿的未来（1996）》^②。该报告指出，获得食物是一项基本人权，食物主权是实现真正的粮食安全的先决条件，食物主权将食物体系的基本功能归结为食物权利，并同时强调保护自然资源、保障基本的营养权，以及通过重塑贸易体系，让国家食物主权不受国际粮商制约。同时，食物供应权不应该被当作武器来加剧贫困、种族歧视、小农户歧视及被迫城市化等状况。因此，确保小农户应有的生产决策权利至关重要。

2002年，新一届世界粮食首脑会议在罗马举行^③，来自全球200多个非政府组织提交了报告《食物主权：所有人的权利》，给出了食物主权的新定义，即“食物主权是给予个人、社区团体和国家以定义自身农业、劳动力、渔业、粮食和土地政策的权利，从生态学、社会学、环境学、文化方面而言，定义应当符合当地特殊的自然人文环境。”具体而言，它包括了获得和生产食物的权利，这意味着所有人都可以拥有安全、有营养、符合文化传统的食物和生产性资源，还拥有维系自身生存和社会安定的能力。

2008年，食物主权被写入《处于十字路口的农业：全球报告》。该报告的撰写由世界银行、联合国开发计划署、联合国粮农组织等多家国际机构主导，世界各地数百名专家参与，历时几年磋商研讨。报告详尽且系统地向国际社会传递了“农民之路”的行动路线与发展理念。报告强调，粮食安全的讨论已发生范式转变，食物安全的关注点，需要从数量和质量，延伸向食物体系参与者的权利。报告认为，食物主权是“人民和主权国家以民主方式自主决定农业及粮食政策的权利。每个人都必须能够获得安全、营养丰富、文化适宜、数量和质量充足的食物，以维持健康的生活和充分的人的尊严。每个国家都应宣布获得食物是一项宪法权利，并保障农业部门的发展，以确保这项基本权利的具体实现。”此外，土地改革、保护自然资源、重塑食品贸易等一系列与食物安全相关的议题也被纳入《处于十字路口的农业：全球报告》备注中^④。同年，包括中国在内的58个国家和地区的政府认可了该报告，这也成为国际食物主权运动由兴起到成熟的重要标志。

（二）国际影响：再小农化、替代性食物体系与食物多元价值的再发现

食物主权运动经过近30年发展，已经由小农户，延伸到消费者、国际组织和国家层面，全球至少160多个国家兴起了食物主权运动。它仿佛一顶“大帐篷”，在这顶帐篷下，聚集了食物体系当中追

^①参见：<https://viacampesina.org/en/ii-international-conference-of-the-via-campesina-tlaxcala-mexico-april-18-21/>。

^②参见：<https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/11/1996-Rom-en.pdf>。

^③2002年的峰会由世界182个国家的国家元首及政府首脑或代表参加。中国政府代表团在会上阐明中国政府在解决粮食问题上的原则、立场和主张。会议重申1996年世界粮食首脑会议确定的在2015年将世界8亿饥饿人口减半的目标，并提出构筑世界反饥饿大联盟，以确保世界粮食安全，消除饥饿与贫困。但2021年全球饥饿人口达到8.28亿，占全球人口的9.8%，2030年可能仍将有9亿饥饿人口，使得“零饥饿”目标几乎无法完成。联合国粮农组织公布了其针对联合国2030年可持续发展议程的进度报告，详见：<https://www.fao.org/sdg-progress-report/>。

^④参见：<https://www.unep.org/resources/report/agriculture-crossroads-global-report>。

求不同利益的不同群体，不仅有普通的小农户和城市消费者，还有科学家、环保团体，甚至极具影响力的国际机构（Patel et al., 2009）。可以说，食物主权概念的开放性，不仅加速了食物权利观念的传播，而且相关讨论的焦点，也随着运动本身的深化，得到不断延伸。

第一，在生产者层面，促进再小农化（Repeasantization）。再小农化并非指倒退回到原始农业状态。小农户生产的再次兴起，能为农业与农村的可持续发展提供重要的动力。作为不会消失的食物供给者，小农户通过自我组织，实现资本的在地化经营，知识的在地化重构，以及生产要素的在地化利用，推动小农经营升级，增强全球化时代的食物主权（Van der Ploeg, 2013）。当这些新的生产和消费方式被小农户创立，并逐渐被乡村发展的制度框架所接受，以小农户为主体的现代农业发展就可能出现。可以说，在掌握食物主权的小农户嵌套于乡村可持续发展的进程中，再小农化、地方资源整合、在地文化的振兴、政府的必要援助必须共同存在，相互促进，以此带动乡村与城市互补共生。

第二，在消费者层面，加速替代性食物体系（Alternative Food Networks）的构建。随着食物主权观念的传播，越来越多的消费者意识到，与无限市场中的工业化食物供应链相伴的可能是食品安全与营养安全危机（Freidberg, 2020）。而替代性食物体系，则强调在有边界市场之中重构关系圈，修复消费者与生产者之间的相互信任（李彦岩和周立，2018）。替代性食物体系有一句醒目的口号：“你吃什么，你就是什么”（“You Are What You Eat”），形式主要包括社区支持农业、农夫市集、巢状市场、公平贸易等。这些由消费者“唱主角”的食物主权运动，通过对食物生产者赋权和认证商品销售，支付真实的食物成本，恢复农户对食物的定价权等方式，为生产者和消费者在全球化之外，开拓出一片食物自主选择空间（Koretskaya and Feola, 2020）。

第三，从可持续发展层面，为食物多元价值的再发现提供支撑。食物主权将食物与气候变化、物种多样性等全球可持续发展议题紧密联系，促进公众生态意识的觉醒。全球化强调食物单一的经济与贸易价值，并将生产生态成本转嫁于地方（Ye et al., 2020）。而在地化经营则不仅能实现自给自足，还能在农业生产力、恢复力、农业生态系统健康、乡村文化遗产和农户生计之间取得平衡。它促使越来越多的食物体系参与者重拾一个基本事实：自然生态资源的价值是食物价值当中极其重要的构成，食物体系可持续发展的前置条件是气候、水源、土地、种子等自然生态资源（李静松，2020），食物主权需强调对这些资源的保护。例如，避免物种多样性被转基因、杂交育种等专利剥夺和侵蚀。更进一步看，自然生态基本要素不是任何国家、任何企业或个人的创造物，它们是自然生态环境的免费赠与。因此，普惠分配和公平正义也是食物主权概念的应有之义（周立，2008）。

（三）对中国的影响：借鉴与对话

食物主权运动是自下而上捍卫食品安全的国际社会运动。其行动预设是将跨国粮商和激进全球化，视为公众、社会与生态环境利益的对立面，以此强调食品安全的抗争性治理（Tilzey, 2019），并体现出民间性、包容性和国际性等特征。回顾食物主权的发展，“农民之路”、MST 等民间组织起到了关键的推动作用。以小农户为代表的众多食物生产者、消费者的积极参与，也对食物主权讨论的广泛开展，奠定了扎实的社会基础。与此同时，食物主权特别关注小农户、妇女、低收入群体，以及其他弱势群体在食物体系中的发言权和话语权，契合包容性的可持续发展理念。也正因如此，食物主权越

来越多地被纳入国际组织或国家间食品安全谈判的议程。

但国际食物主权运动想要实现其行动目标，任重道远。它远未能有效团结以小农户为中心的各方力量，缺乏系统性伸张食物生产者和消费者的利益的可能，也很难有效抵挡激进全球化、去全球化对低收入人群食物权利的冲击（Bernstein, 2014）。同时，受制于农民组织和拉美政治抗争视野的局限性，其食物主权概念与内涵并不完整（徐忱和程同顺，2017）。但不应否认，国际上对食物主权的讨论和实践，已经将食品安全引入更本质的讨论——以食物权利为核心的综合食物安全。而这一视角，为回答好“谁来养活 21 世纪的中国和世界”，提供了关键启示。

中国虽未能制度性地引入食物主权话语，却在努力养活中国人的长期奋斗中，事实上形成了一套由国家主导的，自上而下的食物主权框架（周立等，2021）。中国的食物主权论将食品安全视为“人类命运共同体”的组成部分，尊重和保障食物体系参与者的基本权利，在保障国家主权、人民主权和自然主权方面，做出了建设性努力。相对于其他绝大部分国家，新中国“耕者有其田”的土地制度设计，从根本上保障了小农户的土地和食物权利；强调“牢牢把住粮食安全主动权”的战略决策，确保了人民群众稳定地获取和利用食物。同时，得益于新型举国体制的独特优势，中国有足够的将制度优势转化为食品安全的治理效能^①，能以较高的粮食自给率保障国家发展的政策自主性。

面向整个 21 世纪，中国将比世界上任何主权国家更有希望构建国家主导的食物主权体系。事实已经证明，高度自主的食物主权体系，不仅能在疫情冲击下应对全球食物危机的挑战，还为中国从“吃得饱”到“吃得好”“吃得营养”“吃得健康”的历史性转型提供战略性保障。

四、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）食品安全与食物主权的中国实践

研究国际食物主权运动，为观察和提炼中国已有的食品安全治理实践，提供了重要借鉴。本文认为，面向整个 21 世纪，中国通过由国家主导的自上而下的多层次食品安全治理实践，走出了全球食品安全治理的“有组织地不负责任”（周立等，2021），以新型举国体制实现了“有组织地负起责任”，并在事实上建立了多层次食物主权体系的基本框架。它包括国家主权、人民主权、自然主权。深化对该实践中各主体间互动过程与各层面之间影响机制的认识，有助于促成多层次的食物安全治理合力，进一步以新型举国体制构建和完善国家食品安全治理体系。

中国的举国体制，体现为集中力量办大事。过去，中国集中整个国家的力量，办大事、办新事、办难事、办急事。举国体制过去在大工程、大体育、大灾难面前，发挥了决定性作用。在新时代应对全球化、市场化、高技术、高难度问题上，发挥新型举国体制优势，依然可以攻坚克难，无往不利。

^①2022 年 9 月 6 日，习近平主持召开的中央全面深化改革委员会第二十七次会议强调，要健全关键核心技术攻关新型举国体制。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要也明确指出：健全社会主义市场经济条件下新型举国体制，打好关键核心技术攻坚战。新型举国体制，体现的是社会主义制度能够集中力量办大事的优越性。参见：http://news.cn/2022-09/06/c_1128981539.htm。

发挥新型举国体制优势，要将政府力量和市场机制有机结合起来。国家要充分发挥好组织者的作用，从战略高度做好顶层设计，推进制度、体制的构建，推动立法，促进不同系统、部门以及组织的跨界合作，把政府、市场、社会等各方面力量拧成一股绳，最大限度地激发各类生产主体的潜能、释放各类主体保障食品安全的活力。

食品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。进一步看，食物体系的各参与主体，通过自上而下的治理，和自下而上的响应，“上下来去”良性互动（周立和罗建章，2021）^①，保护物种多样性，尊重生态和自然规律，重视普惠分配与公平正义，从而有利于基础层面自然主权的实现（详见图3）。

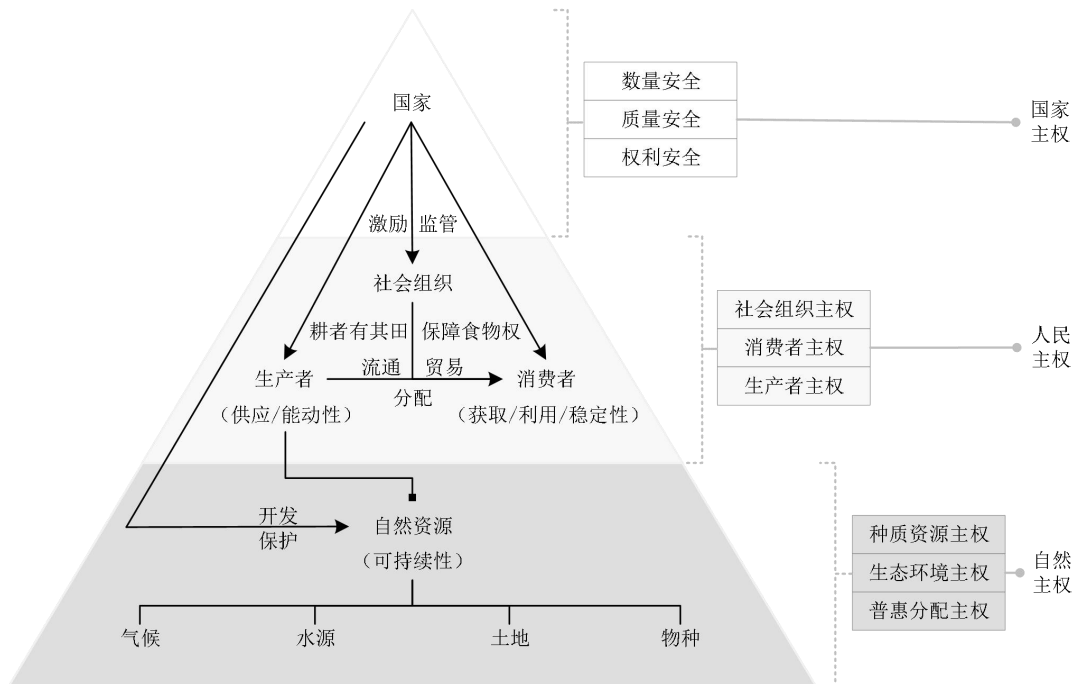


图3 食品安全与食物主权的中国实践

^①中国的良性互动是相对于国际上的食物主权运动的割裂性而提出。前文提及的国际经验，其执行主体在人民食物主权的各级组织之间，以及这些组织与大型企业、国家政府之间，存在割裂，参见 Bernstein（2014）的讨论。国际上的食物主权运动，也一直缺乏国家层次的统筹，无法实现有效的治理能力整合，导致全球食品安全治理的“有组织地不负责任”。

（二）构建中国食物主权体系

1. 国家主导食品安全治理。中国实践表明，国家是构建食物主权体系的主导力量。食物主权讨论给出的启示很直接，一方面，食物的数量、质量和权利安全需要放置在紧密联系的进程中加以理解。另一方面，食物具有多重属性，其基本属性不是单一的商品，而是具有多层次的社会属性、经济属性和消费属性。仅仅在社会属性上，就是生存必需品、战略品和国家公共物品。自下而上的国际食物主权运动，有其天然的局限性。发起者有基本的权利视角，有美好的愿望，但缺乏统筹能力。全球近三十年的食物主权运动的事实证明，仅从小农户、消费者层面，或者依靠缺乏统筹协调能力的农民组织、国际组织，都无法对任何国家的食物主权，发挥根本性的保障作用。中国食品安全治理成效卓著的一个关键因素，是国家作为具备统筹各方力量的核心治理主体，以举国之力确保粮食安全和食物安全。主要体现为，国家一直在食品安全治理的顶层设计上苦功。具有国家战略功能的事务，一直由国家主导。国家发动人民共同建设，不是任由市场决定，更不是交托给国际组织或世界市场。在食品安全治理上，包括权利安全在内的综合食物安全，从来不是单纯的经济利益或市场交易的概念，更核心的含义在于它关乎国家主权、民族命运、世界格局。

由于食物数量安全是国家政治安全的基石，新中国成立以来，数量安全一直被放在国家发展的基础性位置。中国政府始终对食物的自给能力保持清醒的战略定力，以确保数量安全的高度自主性。这种集中力量发展粮食生产的动力，源自两方面的约束：一是“人多地少”的基本国情，决定了让所有中国人“吃得饱”，是最基本的食品安全治理问题。二是“诡谲多变”的国际环境，决定了依赖国际市场食物供应，随时存在“买不来”的困境。即使买好土地，订好港口，打好粮食，也面临“粮食民族主义”制约，随时要面对“运不回”的局面^①。从治理效果看，集中在保障数量安全的供给保障论，长期主导中国食品安全政策，奠定了中国从容应对食物问题挑战的基础。中国以长期坚持的农业基础性投入，换来了高度的食物自主性。这种自主性不仅成为国家内部治理自主性的基本前提，同样也让中国在发展中国家中较早实现“去依附”（温铁军和董筱丹，2019），为实现改革开放以来的“中国奇迹”，作出了基础性贡献。

进入 21 世纪以来，随着中国从“吃得饱”向“吃得好”转型，以食品安全为标志的食物质量安全，自 2008 年食品安全事件频发后，开始进入国家治理的视野。国家进一步集中巨大的人力物力财力，解决食物质量的治理问题。一方面，食品安全的国家治理已由“九龙治水”的多头监管，转为大部制的改革统筹。全国一盘棋的公共治理体系和模式，为中国食物质量治理体制机制创新奠定了基础。另一方面，营养安全的讨论作为跨学科问题，引发了广泛关注。保障食物综合安全的体系治理论，开始成为制定食品安全政策的主要考虑，中国的食物安全“供给侧改革”，不仅限于数量层面，还需要面对居民营养再平衡的压力。而解决这种挑战的方式，同样依赖于国家层面的顶层设计。

既有的数量安全与综合安全讨论，为中国引入国际食物主权运动指向的食物权利安全，完善食物

^①2020 年初，受新冠疫情冲击，许多粮食主要出口国的“粮食民族主义”甚嚣尘上。它们将粮食价值链封闭在本国，以实行粮食禁运的方式确保本国政局稳定。这不仅导致全球食物市场恐慌情绪弥漫，更印证了“运不回”的真实性。

安全治理的新型举国体制，奠定了良好基础。保障多层次的食物主权，应当以国家主导的食物主权综合框架为核心，形成食品安全治理的中国实践。实际上，中国在国家层面定义的粮食安全观，其目标已经明确，就是“中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，饭碗主要装中国粮”。需要强调的是，确保食物权利安全的顶层设计，与利用市场作为资源配置的基础手段，二者相辅相成，而非相互矛盾。中国从制度层面集中力量办大事，以新型举国体制确保食物权利安全，已经形成了有效的治理实践：一方面，在保障各方参与者基本权利的前提下，通过充分的政策激励和立法监督，让市场信号发挥有效作用，调动社会组织在内的各方主动性；另一方面，确保食物价格在合理区间波动，这种波动无论来自国内，还是国外，都不能改变食品安全对政治安全、社会安全所起到的稳定器作用。

综上，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，为中国参与全球食品安全治理提供保障。在外部力量企图阻碍中国实现民族复兴目标，全球食品安全形势严峻，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^①，显得愈发重要。

2. 人民参与食品安全治理。人民主权是构建国家食物主权的出发点和落脚点。食物主权不只是抽象的政治意志，更是具体到人民群众食物生产、流通、分配和消费的日常实践。因此，在“以人民为中心”的思想指引下，以新型举国体制构建中国食物主权体系，不是单纯的国家决策，而是体现食品安全治理为了人民、食品安全治理依靠人民、食品安全治理成果由人民共享的现代化治理实践。中国食物主权体系需要通过逐渐完善的制度设计，将国家倡导的国家安全观与人民对美好生活的向往有机结合。同时，以包容性的视角，重视、调动和协调生产者、消费者，以及社会组织的自主治理能力。由此，在国家意志和人民实践“上下来去”的良性互动中，实现食物主权的有效治理。

食物主权中的人民主权，至少有如下三个方面：

其一，生产者主权。中国经过百年来的土地革命和土地改革，奠定了“耕者有其田”的农地制度，史无前例地赋予中国的小农户参与现代国家治理的自主性和能动性。无论是恰亚诺夫提出的农户家庭生产和消费不可分性（恰亚诺夫，1996），还是舒尔茨提出的农户家庭作为最基本生产经营单位的真不可分性（舒尔茨，2007），均表明完成了土地革命和土地改革的中国小农户，天然地能借助一块土地自给自足。而“耕者有其田”，确保了耕作者有田可种。它是确保小农户拥有食物自给能力，有效提升低收入群体的食物自主性的激励性制度。借此，中国得以恢复和巩固小农户作为食物最基本生产经营单位的根基地位。放眼全球，在大部分发展中国家的农民还在争取拥有一块可以耕作的土地时，

^① “整全”一词，主要来自英文 Holistic，意为完整的、全息的。最早在教育学、哲学领域译介到国内时，多翻译为“整全的人”“整全性”等，译介到管理学领域，多翻译为“整体性”。由于“整全”有集成综合（synthetical）、集成一体化（integration）之义，体现了从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合的动态过程，本文据此提出“整全”的食物体系和“整全”治理，以阐发国际新公共管理运动走向综合治理的潮流，并体现中国大食物观的完整性、全息性和综合性。

中国早已实现了“耕者有其田”，这奠定了国家政策与农业生产者在食物权利良性互动上的制度基础。

其二，消费者主权。这体现在人民群众作为消费者可以稳定地获取食物。“耕者有其田”，确保了农民“人人有饭吃”。生产者的积极性被政策和市场充分调动，会有利于消费者的餐桌不断丰富，以及食物选择权的不断提升。从根本上看，国家保障人民的食物基本获取权的制度设计同样关键。比如在如下两个极端场景中，中国的消费者主权也得到了保障。面对 2008 年全球金融危机，不仅城市消费者得到了价格合理、数量充足的食物供应，至少 2000 万的农民工临时失业，无法在城市立足时，农村及时成为避风港；2022 年，受新冠肺炎疫情冲击和国际经济下行影响，一度有近 3000 万农民工留乡返乡，“在这种情况下，社会大局能够保持稳定，没有出什么乱子，关键是农民在老家还有块地、有栋房，回去有地种、有饭吃、有事干，即使不回去心里也踏实”^①。可见，农村发挥了重要的蓄水池和稳定器作用，承担了就业压力可能引发的食物危机和政治冲击。而食物主权运动兴起的多数国家，在这样的全球风险事件冲击下，普遍面临食物消费不可得的危机^②。另外，在面临食物质量问题带来的食品安全危机时，许多中国小农户和城市消费者不约而同地利用“一家两制”的方式，自主实现了社会自我保护（徐立成等，2013）。归根结底，这些在食物供给能力与消费决策权所表现出来的食物主权，源自顶层制度设计中，早已考虑到食物的保障性兜底。

其三，社会组织主权。这里所指的社会组织，是广义的，包含了各类市场经营主体、政府之外的各类民间性组织，在食物权利保障上，它们参与了加工、运输、包装、销售、分配等各类活动。1978 年前后，中国的基层食物市场，发端于小农户对于自留地的副业经营，产品先供自家，剩余部分卖给市场。这促进小农户重新建立了市场连接，并发育出各类市场经营主体。1985 年取消农副产品“统购统派”政策后，农村的劳动力、技术、资金等要素加速市场化。2001 年中国加入 WTO 后，国内不同地区的食物市场几乎全部趋于整合，各级、各类食物市场的经营体系趋于完备，食物流通、贸易、分配的效率显著提高（Huang and Rozelle, 2006）。同时，与食物市场相关的各类企业不断提升自身竞争力，主动融入全球市场。这些企业通过保障供给，稳定预期等市场化方式，积极推进中国参与全球食物安全治理合作（McMichael, 2020）。

综合而言，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

^①习近平，2022：《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，《求是》第 7 期，第 4-17 页。

^②食物主权运动首先开展于拉丁美洲，随后，包括印度以及非洲的许多国家在内的发展中国家，都有民间组织参与其中。详细的食物危机情况见图 2 及其相关说明。

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。其中，散布在中国各个角落的小农户，对于形成食物主权新型举国体制具有无可替代的作用。占中国农业经营主体 98% 的小农户，可以在不依赖市场的条件下保障自身基本食物来源，并向市场提供食物和营养来源的多样性。据调查，六成小农户正通过“一家两制”的方式为“自家人”供给更好的食物（Si et al., 2019）。同时，小农户还能以社会化组织的方式参与食物供应链，食物产值贡献度高达 80%（Lowder et al., 2019）。这既体现小农户生产的基础性地位，也体现小农户对食物多元价值的实现能力。离开了人民食物主权活跃而稳定的支持，难以想象国家食物主权的实现。

3. 自然生态成为食品安全治理的基础。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^①。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，开始纳入国家食品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（杨嬛和王习孟，2017）。以广西土生良品餐厅、北京小毛驴市民农园、北京有机农夫市集等为代表的替代性食物体系经营主体，得到迅速发展（张丽等，2017）。伴随着替代性食物体系的兴起，更多的年轻人返乡参与可持续农业经营（陈卫平等，2018）。同时，食物消费理念变革开始出现，由学者推动的人民食

^①自然主权的国际表达最早由 20 世纪初的美国《地球母亲》（Mother Earth）杂志发起。该杂志描述了 20 世纪 30 年代纽约州北部农村使用的耕作方法和生活方式，重点介绍了印第安人的自然崇拜思想。自然主权的提出，不仅推动了美国联合农民保护协会、农民假日协会对有机农业和自然生态的讨论，并且对全球环境保护运动产生了深远影响。

物主权讨论逐渐兴起 (Yan et al., 2020)。此外,中国科学院、中国农业科学院等国家级科研单位,与地方单位和普通农户一同构建农民种子网络 (Song et al., 2021)。该网络通过探索在地保护与生产技术,主动建设与国家种子库相衔接的地方种子库,兼顾社区发展、生态保护、应对气候变化等多维度目标,推进种质资源的活态保护与利用。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。这标志着中国食物体系正由“吃得好”向“吃得营养”“吃得健康”转变,同时,也为作为前置条件的自然主权的深化,提供战略支撑与政策依据。

“吃得健康”的理念,让更多的生产者、消费者对食物多元价值有了新的认知,共同塑造起中国对乡村振兴战略与生态文明转型的话语和实践空间。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。国家从保障生产潜力的角度,提出了“藏粮于地、藏粮于技”政策;从可持续开发生产资源的角度,强调“18 亿亩耕地红线”与“地力保护”政策,不断推进“农业多种功能”政策的实施,并在 2022 年提出“种业振兴”政策;着手设计政策工具,主动参与生物多样性保护的全球议程,积极应对气候变化对食物体系的长期挑战。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”^①,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。动植物生长过程也是以自然再生产为主导的,任何人或者组织无法完全控制,人类的活动只是极少部分地参与了维持、改造、更新的工作。“一方水土养一方人”的含义,正是所有人都有得到食物和基本资源的权利。回归这一基本常识,就有机会真正实现基础层面上的自然主权,并促进多层次食物主权的良性互动。

五、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

^①参见:《共促人与自然和谐共生(命运与共)》,《人民日报》2021 年 6 月 6 日第 3 版。

食物安全基础，并提供应对全球食物危机的中国智慧，主动参与全球食物安全治理。

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。在全球食物安全治理出现“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”。

为进一步形成食物安全治理中国方案，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物安全，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。

参考文献：

- 1.陈卫平、许悦、王笑丛、谭思、张扬，2018：《如何让微信帖子更受欢迎？——新农人微信公众号帖子信息特征对在线参与度的影响》，《中国农村经济》第 6 期，第 118-134 页。
- 2.陈锡文，2021：《高度重视我国食物供给风险问题》，《农民日报》2021 年 10 月 30 日，第 3 版。
- 3.陈志钢、詹悦、张玉梅、樊胜根，2020：《新冠肺炎疫情对全球食物安全的影响及对策》，《中国农村经济》第 5 期，第 2-12 页。
- 4.程国强、崔卫杰，2005：《多哈回合农产品关税谈判对中国的影响评估》，《管理世界》第 12 期，第 35-45 页。
- 5.程郁、叶兴庆、宁夏、殷浩栋、伍振军、陈凯华，2022：《中国实现种业科技自立自强面临的主要“卡点”与政策思路》，《中国农村经济》第 8 期，第 1-17 页。
- 6.杜鹰，2020：《中国的粮食安全战略（下）》，《农村工作通讯》第 22 期，第 17-21 页。
- 7.杜志雄、高鸣、韩磊，2021 年：《供给侧进口端变化对中国粮食安全的影响研究》，《中国农村经济》第 1 期，第 15-30 页。
- 8.樊胜根、龙文进、冯晓龙、司伟、盛誉，2022：《联合国食物系统峰会的中国方案》，《农业经济问题》，第 3

期, 第 4-16 页。

9.方平、岳晓文旭、周立, 2020: 《农业多功能性、四生农业与小农户前景——基于巴西三类农场调研的反思》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第 3 期, 第 22-35 页。

10.国家卫生健康委疾病预防控制局, 2022: 《中国居民营养与慢性病状况报告(2020 年)》, 人民卫生出版社, 第 100-147 页。

11.韩杨, 2022: 《中国粮食安全战略的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑》, 《改革》第 1 期, 第 43-56 页。

12.李静松, 2020: 《超越生产主义——探析全球农业食物体系转型进程中的锁定效应》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第 6 期, 第 55-69 页。

13.李彦岩、周立, 2018: 《既要靠天吃饭, 更要靠脸吃饭: 关系圈如何促成 CSA 社区的形成——基于社会网络分析方法的案例研究》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第 4 期, 第 89-102 页。

14.恰亚诺夫, 1996: 《农民经济组织》, 萧正洪译, 北京: 中央编译出版社, 第 41-63 页。

15.青平、曾晶、李剑、游良志, 2019: 《中国作物营养强化的现状与展望》, 《农业经济问题》第 8 期, 第 83-93 页。

16.舒尔茨, 2007: 《改造传统农业》, 梁小民译, 上海: 商务印书馆, 第 20-28 页。

17.温铁军、董筱丹, 2019: 《去依附——中国化解第一次经济危机的真实经验》, 北京: 东方出版社, 第 7-22 页。

18.谢康、刘意、肖静华、刘亚平, 2017: 《政府支持型自组织构建——基于深圳食品安全社会共治的案例研究》, 《管理世界》第 8 期, 第 64-80 页、第 105 页。

19.徐忱、程同顺, 2017: 《食物主权: 全新的政治学概念》, 《国外社会科学》第 6 期。

20.徐立成、周立、潘素梅, 2013: 《“一家两制”: 食品安全威胁下的社会自我保护》, 《中国农村经济》第 5 期, 第 32-44 页。

21.杨嬛、王习孟, 2017: 《中国替代性食物体系发展与多元主体参与: 一个文献综述》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第 2 期, 第 24-34 页。

22.张慧鹏, 2016: 《中国农业是如何走上石油化工道路的? ——农业生产方式转型的体制机制动力》, 《开放时代》第 3 期, 第 176-189 页、第 8 页。

23.张丽、王振、齐顾波, 2017: 《中国食品安全危机背景下的底层食物自保运动》, 《经济社会体制比较》第 2 期, 第 114-123 页。

24.周立, 2008: 《粮食主权、粮食政治与人类可持续发展》, 《世界环境》第 4 期, 第 36-39 页。

25.周立、罗建章, 2021: 《“上下来去”: 县域生态治理政策的议程设置——基于山西大宁购买式造林的多源流分析》, 《中国行政管理》第 11 期, 第 58-66 页。

26.周立、罗建章、方平, 2021: 《谁来养活 21 世纪的中国? ——疫情危机、全球本土化与有组织地负起责任》, 《国际经济评论》第 5 期, 第 53-80 页。

27.朱晶、臧星月、李天祥, 2021: 《新发展格局下中国粮食安全风险及其防范》, 《中国农村经济》第 9 期, 第 2-21 页。

28.Akram-Lodhi, A. H. and C. Kay, 2009, *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*. London: Routledge, 239-312.

29. Belesky, P. and G. Lawrence, 2019, "Chinese State Capitalism and Neomercantilism in the Contemporary Food Regime: Contradictions, Continuity and Change", *Journal of Peasant Studies*, 46(6): 1119-1141.
30. Bernstein, H., 2014, "Food Sovereignty Via the 'Peasant Way': A Sceptical View", *Journal of Peasant Studies*, 41(6): 1031-1063.
31. Brautigam, D., 2015, *Will Africa Feed China?*, Oxford: Oxford University Press, 4-10.
32. Brown, L. R., 1994, "Who Will Feed China?", *The Futurist*, 30(1): 14-18.
33. Clapp, J. and G. Scrinis, 2016, "Big Food, Nutritionism, and Corporate Power", *Globalizations*, 14(4): 578-595.
34. Dunford, R., 2020, "Converging on Food Sovereignty: Transnational Peasant Activism, Pluriversality and Counter-hegemony", *Globalizations*, 17(5): 782-796.
35. Fan, S., 2021. "Economics in Food Systems Transformation", *Nature Food*, 2(4): 218-219.
36. Freidberg, S., 2020, "Assembled but Unrehearsed: Corporate Food Power and the 'Dance' of Supply Chain Sustainability", *Journal of Peasant Studies*, 47(2): 383-400.
37. Friedmann, H., 2016, "Commentary: Food Regime Analysis and Agrarian Questions: Widening the Conversation", *Journal of Peasant Studies*, 43(3): 671-692.
38. Huang, J. and S. Rozelle, 2006, "The Emergence of Agricultural Commodity Markets in China", *China Economic Review*, 17(3): 266-280.
39. Huang, L., Z. Wang, H. Wang, L. Zhao, H. Jiang, B. Zhang and G. Ding, 2021, "Nutrition Transition and Related Health Challenges over Decades in China", *European Journal of Clinical Nutrition*, 75(2): 247-252.
40. Koretskaya, O. and G. Feola, 2020, "A Framework for Recognizing Diversity Beyond Capitalism in Agri-food Systems", *Journal of Rural Studies*, 80: 302-313.
41. Liu, Z., H. Ying, M. Chen, J. Bai, Y. Xue, Y. Yin, W. D. Batchelor, Y. Yang, Z. Bai, M. Du, Y. Guo, Q. Zhang, Z. Cui, F. Zhang, and Z. Dou, 2021, "Optimization of China's Maize and Soy Production Can Ensure Feed Sufficiency at Lower Nitrogen and Carbon Footprints", *Nature Food*, 2(6): 426-433.
42. Lowder, S. K., M. V. Sánchez, and R. Bertini, 2019, "Farms, Family Farms, Farmland Distribution and Farm Labour: What Do We Know Today?", *FAO Agricultural Development Economics Working Paper 19-08*. Rome: FAO, 6-15.
43. McMichael, P., 2016, "Commentary: Food Regime for Thought", *Journal of Peasant Studies*, 43(3): 648-670.
44. McMichael, P., 2014, "Historicizing Food Sovereignty", *Journal of Peasant Studies*, 41(6): 933.
45. McMichael, P., 2020, "Does China's 'Going Out' Strategy Prefigure a New Food Regime?", *Journal of Peasant Studies*, 47(1): 116-154.
46. Patel, R. and Guest Editor, 2009, "Food Sovereignty", *Journal of Peasant Studies*, 36(3): 663-706.
47. Si, Z., Y. Li, P. Fang and L. Zhou, 2019, "One Family, Two Systems: Food Safety Crisis as a Catalyst for Agrarian Changes in Rural China", *Journal of Rural Studies*, 69: 87-96.
48. Song, X., G. Li, R. Vernooy, and Y. Song, 2021, "Community Seed Banks in China: Achievements, Challenges and Prospects", *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 5: <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.630400>.

49. Tilzey, M., 2019, "Authoritarian Populism and Neo-extractivism in Bolivia and Ecuador: The Unresolved Agrarian Question and the Prospects for Food Sovereignty as Counter-hegemony", *Journal of Peasant Studies*, 46(3): 626-652.

50. Van der Ploeg, J. D., 2013, *Peasants and the Art of Farming: A Chayanovian Manifesto*, Halifax: Fernwood Books Ltd, 1-22.

51. Van Dijk, M., T. Morley, M. L. Rau and Y. Sanghai, 2021, "A Meta-analysis of Projected Global Food Demand and Population at Risk of Hunger for the Period 2010–2050", *Nature Food*, 2(7): 494-501.

52. Xue, L., X. Liu, S. Lu, G. Cheng, Y. Hu, J. Liu, Z. Dou, S. Cheng and G. Liu, 2021, "China's Food Loss and Waste Embodies Increasing Environmental Impacts", *Nature Food*, 2(7): 519-528.

53. Yan, H., K. H. Bun and S. Xu, 2020, "Rural Revitalization, Scholars, and the Dynamics of the Collective Future in China", *Journal of Peasant studies*, 48(4): 853-874.

54. Ye, J., J. D. Van der Ploeg, S. Schneider and T. Shanin, 2020, "The Incursions of Extractivism: Moving From Dispersed Places to Global Capitalism", *Journal of Peasant Studies*, 47(1): 155-183.

(作者单位: ¹ 中国人民大学农业与农村发展学院;

² 广西民族大学管理学院)

(责任编辑: 陈静怡)

China's Food Security and Food Sovereignty in the 21st Century

ZHOU Li LUO Jianzhang FANG Ping

Abstract: The proposition of a big food concept expands the discussion on national food security from a narrow sense to a broad one. Existing discussions on food security in China mainly focus on the supply-based theory and system governance theory. This article proposes food sovereignty theory with right security as the core and analyzes the international trend behind the concept of big food, which is characterized by food sovereignty, from the perspective of ensuring food security to right security in the 21st century. The food sovereignty movement that has swept the world in the past three decades has continuously influenced global food security governance and food security concept, laying a foundation for food sovereignty in ensuring food security. The state-led practice of food security governance in China has stepped out of the "organized irresponsibility" of global food security governance and achieved "organized responsibility" with a new-type system of nationwide mobilization and has in fact established a basic framework of a multi-level food sovereignty system. Under a complex situation of the severe condition of global food security and the difficulty of ensuring the right to food, China is building a holistic food sovereignty system, which can better answer the long-term proposition of "who will feed China and the world in the 21st century".

Key Words: Grain Security; Food Security; Food Sovereignty; Food Systems; Big Food Concept