

WORLD AGRICULTURE

世界农业

- ★中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价核心期刊
- ★中文社会科学引文索引(CSSCI)扩展版来源期刊
- ★中国农林核心期刊
- ★国家新闻出版广电总局第一批认定学术期刊
- ★中国知网(CNKI)数据库全文收录

主管单位 中华人民共和国农业农村部
主办单位 中国农业出版社有限公司
指导单位 农业农村部国际合作司
协办单位 农业农村部对外经济合作中心
农业农村部农业贸易促进中心
(中国国际贸易促进会农业行业分会)
农业农村部国际交流服务中心
中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处
中国人民大学农业与农村发展学院

刊名题字：吴作人
1979 年创刊
月 刊



世界农业编辑部
微信公众号

总字第 543 期
2024 年第 07 期

世界农业 编辑委员会

主 任 马有祥

副 主 任 (按姓氏笔画为序)

广德福 马洪涛 朱信凯 刘天金 杜志雄 何秀荣 张陆彪 顾卫兵 隋鹏飞

委 员 (按姓氏笔画为序)

王林萍 韦正林 仇焕广 孔祥智 叶兴庆 司 伟 吕 杰 朱 晶 朱满德 刘 辉
刘均勇 李先德 李翠霞 杨敏丽 吴本健 宋洪远 张林秀 张海森 张越杰 陈昭玖
陈盛伟 苑 荣 苑 鹏 罗小锋 罗必良 金 轲 金文成 周应恒 赵帮宏 赵敏娟
胡冰川 柯文武 姜长云 袁龙江 聂凤英 栾敬东 高 强 黄庆华 黄季焜 程国强
蓝红星 樊胜根 潘伟光

主 编 刘天金

副 主 编 苑 荣 张丽四

执行主编 贾 彬

责任编辑 卫晋津 张雪娇 李 辉

编 辑 吴洪钟 汪子涵 陈 璠 程 燕

SHIJIE NONGYE

出版单位 中国农业出版社有限公司

印刷单位 中农印务有限公司

国内总发行 北京市报刊发行局

国外总发行 中国出版对外贸易总公司

(北京 782 信箱)

订 购 处 全国各地邮局

地 址 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮 编 100125

出版日期 每月 10 日

电 话 (010)59194435/988/990

投稿网址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

官方网址 <http://www.ccap.com.cn/yd/zdqk>

定 价 28.00 元

广告发布登记:

京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

◆凡是同意被我刊发表的文章, 视为作者同意我刊将其文章的复制权、发行权、汇编权以及信息网络传播权转授给第三方。特此声明。

◆本刊所登作品受版权保护, 未经许可, 不得转载、摘编。

[特载] 意大利苹果产业高质量发展实践与启示	王怡雯 广德福 曾 欣 (5)
东盟国家应对厄尔尼诺现象的农业措施调整及启示	杨世龙 娄志超 谭砚文 (9)
去集体化还是再集体化：日本集落营农组合的镜鉴与启示	肖盼晴 向 晋 (21)
澜湄粮食安全治理：主体动因、复合困境与优化进路	徐佳利 (33)
中国主要农产品进口关系韧性及其影响因素研究：基于风险抵抗力与恢复力的双重视角	田清淞 李崇光 喻 妍 (45)
高水平开放下粮食市场政策干预对国内外市场整合的影响	王文亭 林大燕 许王芳 (58)
数字乡村建设对壮大农村集体经济的作用效应	洪名勇 汤圆圆 (71)
数字乡村发展对农户共同富裕的影响 ——绝对收入和相对收入的双重视角	何 水 倪子奥 陈钰晓 (85)
互联网使用、生计资本与村庄内部收入不平等 ——以太行山革命老区为例	郭 铖 邓智敏 (99)
城乡中国视角下农民住房保障路径优化研究 ——以浙江诸暨为例	徐世豪 李哲敏 王玉庭 (111)
数字化水平提升能够促进农民内源发展吗？ ——基于北方梨果种植户的实证研究	冯 辉 郑少锋 (122)
其他	
国际农产品市场价格与贸易形势月报 (第 32 期)	农业农村部农业贸易预警救济专家委员会 (135)
2024 年 6 月世界农产品供需形势预测简报	李蔚青 (139)
农业贸易百问：中挪水产品贸易知多少？	赵 贞 (143)

- The Adjustment and Enlightenment of ASEAN's Agricultural Measures in Response to the El Niño Phenomenon
..... YANG *Shilong*, LOU *Zhichao*, TAN *Yanwen* (9)
- De-collectivization or Re-collectivization; Reflections and Insights from Japanese Rural Camp Farming Cooperatives
..... XIAO *Panqing*, XIANG *Jin* (21)
- Regime Evolution, Balancing Dilemmas, and Optimal Path on Lancang-Mekong Food Security Governance
..... XU *Jiali* (33)
- Resilience of Major Agricultural Import Relationships and Its Driving Factors in China; Based on the Dual
Perspective of Risk Resistance and Recovery
..... TIAN *Qingsong*, LI *Chongguang*, YU *Yan* (45)
- The Impacts of Policy Interventions in Grain Market on Domestic and International Market Integration under
the High-level Opening Up
..... WANG *Wenting*, LIN *Dayan*, XU *Wangfang* (58)
- The Effect of Digital Rural Construction on the Growth of Rural Collective Economy
..... HONG *Mingyong*, TANG *Yuanyuan* (71)
- The Impact of Digital Rural Development on the Common Prosperity of Farmers
—The Dual Perspectives of Absolute Income and Relative Income
..... HE *Shui*, NI *Ziao*, CHEN *Yuxiao* (85)
- Internet Use, Livelihood Capital and Intra-village Income Inequality
—Evidence from Taihang Old Revolutionary Base Area
..... GUO *Cheng*, DENG *Zhimin* (99)
- Research on the Optimization of Farmers' Housing Security Path from the Perspective of Urban-rural China
—A Case Study of Zhuji City, Zhejiang Province
..... XU *Shihao*, LI *Zhemin*, WANG *Yuting* (111)
- Can the Improvement of Digitalization Level Promote the Endogenous Development of Farmers?
—An Empirical Study based on Pear Growers in the North
..... FENG *Hui*, ZHENG *Shaofeng* (122)

· 特载 ·

意大利苹果产业高质量发展 发展实践与启示

◆ 王怡雯 广德福 曾 欣

(中国常驻联合国粮农机构代表处 罗马 00185)

意大利作为欧洲传统农业强国和全球重要水果种植国，在苹果产业发展方面具有明显的竞争优势。2024年1月，中国常驻联合国粮农机构代表、大使广德福率队赴意大利北部特伦蒂诺-南蒂罗尔大区克莱斯市、普雷达亚市等地进行实地调研，走访意大利最大苹果生产商组织联盟阿索梅拉苹果协会（ASSOMELA），参观考察意大利苹果园区种植、生产加工及贸易状况，与协会主席、代表性企业及加工厂负责人、部分产业科研人员等进行座谈交流，研究分析意大利苹果产业的有益探索和实践，为中国苹果产业高质量发展提供经验借鉴。

1 基本情况

1.1 意大利苹果生产总体情况

意大利水果产值占欧盟水果总产值的1/4，也是欧洲水果高端品牌的风向标。根据意大利国家统计局（ISTAT）的官方数据，2022年意大利苹果种植总面积为56 234公顷，其中有机苹果种植面积为8 072公顷、鲜食苹果种植面积为53 459公顷。2023年，意大利苹果总产量为217.47万吨，居欧洲第二位，其中鲜食苹果产量为187.89万吨、有机苹果产量为16.77万吨，意大利有机苹果产量占欧洲有机苹果总产量的1/4。意大利苹果种植单产超过40吨/公顷，居全球苹果主产国前列。近年来，意大利苹果产业发展势头良好，市场对于意大利苹果鲜果需求持续旺盛。一是国内市场消费可观。根据ASSOMELA和意大利果蔬服务中心（CSO）数据，苹果是意大利国内消费量最大的水果，2022年总购买量超过43.2万吨，平均每个家庭的苹果消费量为20.91千克。二是国际市场出口势头强劲。2023年，意大利苹果出口量达到84.98万吨，出口额超过9亿美元，出口量比2022年增长约4%，居世界第三位。

1.2 意大利苹果产区情况

意大利苹果产区主要分布在北部山区和山麓地区，特伦蒂诺-南蒂罗尔大区是意大利最重要的苹果主产区，也是欧洲最大的苹果单一种植区。该地区位于海拔200~1 000米的阿尔卑斯山区，全年日照300天，降水量800毫米，适宜苹果生长和成熟，产出的苹果色泽和口味极佳。自1998年起，全球唯一专门针对苹果的贸易展览会Interpoma苹果展即在特伦蒂诺-南蒂罗尔大区博尔扎诺举办。

截至2023年底，特伦蒂诺-南蒂罗尔大区共有10 144个苹果种植商，各类工厂有正式员工约4 000人，其余部门有季节性临时员工4万人。2023年，该地区的苹果种植面积为24 085公顷，苹果产量为150万吨，

占全国总产量的 68.6%，占欧洲苹果总产量的 19.5%，产值约为 10 亿欧元。其中，特伦托省的产量为 48.61 万吨，与 2022 年相比持续增长；博尔扎诺省的产量为 100.63 万吨，与 2022 年相比增长了 16%。

1.3 意大利苹果产业主要运营模式

意大利苹果产业发展采取独特的合作运营模式，即家庭果园主组成合作社，而同一区域的合作社又组成联合会、企业等形式的合作社联盟，协同进行区域内苹果生产。ASSOMELA 作为意大利苹果生产商联盟，代表 15 个重要的意大利苹果生产商利益，在意大利政府引导下，协调产业发展政策。

意大利苹果种植最初采取家庭果园经营模式，每个果园平均占地仅为 2~3 公顷，1893 年意大利首个水果种植合作社在特伦蒂诺-南蒂罗尔大区拉贡多市成立，第一次将苹果家庭果园主以合作社形式组织起来，在保留果园主对其家庭果园和苹果产品 100% 所有权的同时，由合作社对苹果种植和收获进行统一协调管理。至 19 世纪末，苹果种植合作社相继成立，南蒂罗尔省的苹果种植呈现规模化并逐渐占据重要地位，这标志着意大利苹果产业正式起步。20 世纪 40 年代，意大利苹果出口严重受阻，需要开拓新市场，而单个合作社无法应对这一挑战，1945 年南蒂罗尔省 9 个合作社联合成立了合作社联盟——南蒂罗尔水果种植联合会 (VOG)，指导合作社及果园主生产。目前 VOG 已成为欧洲最大的苹果营销组织，参加该联合会的各级生产商达 4 600 个，有效推动了整个意大利苹果产业链发展。此次调研考察的苹果企业梅琳达 (Melinda) 即是由 16 个合作社组成的合作社联盟，管理的果园面积达 6 700 公顷，苹果年生产量约 40 万吨，产值达 3 亿欧元。

2 主要做法

意大利是全球重要的苹果生产国和出口国，苹果产量始终保持在较高水平，在全球市场有很强的竞争力。

2.1 将可持续发展理念贯穿各个生产环节

20 世纪 70 年代以来，意大利在苹果的生长环境、品种培育种植、收获加工等各方面都注重可持续发展理念，打造意大利苹果的有机特色。梅琳达是意大利苹果有机生产企业的典型代表，将可持续发展理念运用到苹果生产的各个环节。一是遵循作物自然生长规律。果农在种植过程中始终遵循作物生长规律，不人为催熟果实，确保苹果风味及质量始终保持最佳状态。二是建立环境友好的生态系统。苹果园区内有昆虫、鸟类及其他各类野生动物，每年 4—5 月苹果花香更是吸引了大量蜜蜂进行授粉。对于有害昆虫则采取温和的防治手段，通过在果园中插入特殊的信息素分配器进行干扰，降低害虫交配率来限制其数量，从而确保整个园区良好的生态环境。三是使用再生能源并节约用水。梅琳达在苹果加工车间屋顶设置光伏板，可提供所需 11% 的电力能源供应。在瓦尔迪农等地区直接利用冰川水进行灌溉，97% 的果园采用滴灌技术降低了 30% 的用水量，保护了当地溪流。四是使用苹果有机包装材料。苹果包装用的材料作为有机废物进行回收，处理后可以转化为有机肥，既减少了环境污染和二氧化碳排放，又增加了田间肥力。五是打造天然存储仓库。梅琳达将多洛米蒂山的里奥马焦雷矿山采石场改造成世界上首个也是唯一一个山区中心巨大地下苹果冷藏仓库，一年四季都保持恒温，既降低了碳排放又保护了当地自然景观。梅琳达还计划将相距甚远的单个小块园地改造成“有机岛”，建立有机苹果区。

2.2 专注于挖掘提升苹果本身品质和价值

意大利特别强调对苹果产品本身的关注和研发，通过在品种培育、品质把控、源头认证及生产多元化等方面努力，推动苹果产业链不断升级。2021 年，世界苹果鲜果贸易量约为 600 万吨，占世界苹果总产量的 8%，而意大利高品质苹果鲜果每年出口就有约 90 万吨。一是品质优先，注重培育新品种。意大利政府重视

保护植物新品种知识产权,规范了申请植物新品种保护、转让新品种专营权及注册经营商标等法律程序,维护了生产商利益。南蒂罗尔品种创新联合会大力推动苹果新品种种植和推广,在全球范围内寻找适合在意大利种植的苹果品种。在新品种试种之前,南蒂罗尔品种创新联合会负责获得种植和销售许可证,并与意大利莱姆堡研究中心的果树学部门密切合作进行试种试验,试验成功后才大范围推广。根据意大利 Agroter 果蔬监测机构数据,2023 年意大利特定生产商持有品种的产量明显上升,与 2022 年相比首次突破 10%。二是源头认证,注重保护苹果原产地。每个认证苹果都可通过标签识别实现溯源,证明该苹果只在原产地种植、储存和包装,并保证符合脆度、含糖量、天然酸含量等认定标准。1977 年,南蒂罗尔苹果成为意大利首个被认定的地理标志保护产品(Mela Alto Adige IGD)。目前,意大利有瓦尔迪农苹果、特伦蒂诺苹果、瓦尔泰利纳苹果、红色库内奥苹果等多个认证苹果产品。三是生产多元化,注重对苹果的再加工。意大利苹果产业针对次等级苹果,研发推出如苹果汁、苹果泥、苹果酱等多样化加工产品,来满足不同消费群体的需求。据梅琳达经理介绍,梅琳达会将少量次果加工成零食果干、婴幼儿果泥、果醋、果酒等产品,此举虽然会加大生产成本,但产品多样化的企业形象对向海外市场推广品牌大有裨益,也可为公司转型发展奠定坚实基础。

2.3 充分发挥协会促进苹果产业协同发展职能

ASSOMELA 成立于 2007 年,是意大利主要苹果联合会、企业等生产商联盟,苹果产量占意大利苹果总产量的 75%,占欧洲苹果总产量的 20%。在意大利政府指导下,ASSOMELA 充分发挥职能作用,代表广大苹果生产者利益,对外沟通协调。一是研究影响行业发展的新法规政策,与意大利政府和欧洲有关部门沟通政策、加入欧盟“市场观察站”、参与欧盟“绿色交易”并提出“从农场到餐桌”等提案、协助会员申请欧盟复苏与韧性资金项目资金等援助。二是解决会员生产、储存、销售等环节中的关键问题。与意大利高校合作,开展苹果生产技术相关研究项目,在节能、碳足迹跟踪等领域取得行业领先成果并用于生产实践。与 CSO 合作设立植物检疫办公室,研究环境可持续性、碳足迹等欧洲农业关键问题,并在开辟国际市场时向对方国提供必要检疫文件。三是及时关注掌握意大利、欧洲及全球苹果产业发展动态,定期收集并发布苹果生产和消费统计数据。四是通过宣传推广等活动促进产品出口,发展国内及国际大型零售连锁店等销售渠道。2023 年,在意大利农业、粮食主权和林业部的指导下,推动意大利苹果出口越南、墨西哥和秘鲁的谈判。目前,ASSOMELA 会员产品已出口到全球 80 多个国家。

2.4 打造苹果产业文旅融合新发展格局

意大利苹果产业发展始终注重历史文化遗产及种质保护,并注重产业融合发展。一是注重保护古老苹果品种。在全球种植和栽培方法经历重大演变、意大利苹果品种种植结构发生重大变化的背景下,2008 年梅琳达与阿迪杰圣米凯莱农业研究所(现为埃德蒙-马赫基金会)联合成立了克莱斯历史果园(il Frutteto Storico di Cles),保护诺切山谷包括苹果和梨在内的水果种植及文化遗产。该果园不仅是一个苹果和梨古老品种的集合,也是意大利水果种植演变历史的溯源地,农民通过嫁接古老品种到砧木等方式,记录、保护果园古老山谷中包括 80 种苹果、12 种梨在内的各类珍贵种质及文化遗产。二是通过开放文化旅游路线,宣传当地水果文化遗产,讲好意大利农业故事,提升产业附加值。特伦托省政府、罗马洛(Romallo)市政府、梅琳达、瓦尔迪农旅游局共同打造山谷休闲路径“来到苹果园(AlMeleto)”。通过对该路径区域苹果种植体验、知识学习等资源的开发,促进当地旅游、餐饮、住宿、产品销售等领域发展。三是政府及产业协会协调欧盟有关资金,资助企业积极参与重点国内外项目。2013 年 11 月,梅琳达的索道项目提案在“发展农业食品物流最佳创意竞赛”中获得第二名,并获得欧盟复苏与韧性资金项目无偿资助资金 400 余万欧元。索道项目连接梅琳达工厂和里奥马焦雷矿山,至 2024 年每年可机械运输 4 万吨水果,通过避免长距离货车运输节能减排。该项目胜出的一个重要原因是其在旅游业方面具有很高的价值,参观苹果园已是特伦蒂诺-南蒂罗尔大区的旅游专门路线和亮点,苹果产业创新转变成为提升地区形象的有力工具。

3 启示与思考

中国是全球最大的苹果生产国和消费国，党的十八大以来，中国苹果产业生产能力显著提升，优势特色产区逐步形成，品种技术不断优化，品牌影响力增强，2022年苹果年产量达4 757.18万吨，全球占比过半。但也应看到中国苹果产业大而不强，仍存在一些短板弱项，主要表现在产区布局有待进一步优化、知名自育苹果品种不多、可持续发展理念需加强、产业链条不够完整、国际竞争力较弱等方面。中国苹果产业可学习借鉴意大利苹果产业高质量发展经验，以“调结构、提品质、增效益”为重点提高持续发展能力。

3.1 因地制宜发展苹果产业，助力乡村振兴

习近平总书记2022年10月在陕西延安考察时指出，陕北大力发展苹果种植业可谓天时地利人和，这是最好的、最合适的产业，大有前途。因此，因地制宜发展苹果产业，可以有效推动实现乡村振兴。一是以全产业链建设为抓手，坚持产业兴农、质量兴农、绿色兴农，统筹粮食生产与果业发展，统筹生态资源环境承载能力，加快推动实现果业强、果农富、果乡美。二是坚持推进苹果加工业优化升级，推进苹果产品加工设施改造提升，大力发展以果汁、果醋、果酒、果脯为代表的苹果精深加工业，支持苹果主产区建设苹果加工产业园。三是充分拓展苹果产业体验、休闲、文化等功能，打造现代苹果产业体系。以苹果产业为媒介载体推进乡村旅游发展，通过实施乡村文旅深度融合工程培育生态旅游等新业态，建立健全三产有机融合的全产业链体系。

3.2 聚焦品质强化创新，提升果业持续发展能力

意大利苹果产业坚持质量优先，通过品种、机械装备、科技服务、经营机制等方面的创新，提升苹果行业生产效率和产品品质，促进可持续农业的发展，值得中国苹果产业学习和借鉴。一是优化品种结构，培育推广优良自育品种。利用基因编辑等高新技术，培育具备抗病虫害、耐旱、耐寒和高营养价值等优良特性的苹果新品种。二是利用物联网、大数据和人工智能技术实现精准管理。如在苹果园中布设传感器进行实时监控，利用无人机对苹果园进行监测，通过大数据分析优化种植策略。三是推进绿色标准化生产，构建现代生产体系，不为追求产量透支地力和环境，严格规范行业环保标准，因地制宜抓好低效果园改造。

3.3 积极拓展海外市场，强化品牌建设和市场营销

坚持市场导向，在满足国内市场需求的前提下聚焦拓展海外市场。一是引进和培育更多高质量苹果品种，提升品质与多样化，满足海外市场不同消费者口味偏好。通过有机和绿色食品认证，吸引注重健康和环保的海外消费者。二是加强质量控制，确保苹果符合国际市场的质量标准和食品安全标准，以高品质支撑市场消费，用市场端引导产业转型。三是注重市场营销。了解不同国家和地区消费者的偏好和需求，有针对性地调整产品策略，探索多样化营销模式，培育创建、宣传推广一批区域公用品牌和企业品牌。

3.4 加强政府引导，发挥行业协会职能作用

从意大利苹果产业发展实践可以看出，政府引导和苹果行业协会作用的发挥至关重要。一是强化顶层设计，完善财政金融支持苹果产业发展政策，合理制定苹果产业发展布局规划，引导社会资本有序进入，调优品种和熟期结构，做强优势产区，做精特色产区。二是充分发挥行业协会职能作用。健全全国性或区域性苹果产业行业协会、行业联盟等机构，发挥其联系政府、服务会员、整合资源、自律规范的功能，开展行业规范、技术服务、市场推广、品牌培训等服务。三是大力培育农业社会化服务组织。建立健全专业门类齐全、适应产业发展的综合性技术队伍，发展多元化、多层次、多类型的农业社会化服务，促进整个苹果产业提档升级。

东盟国家应对厄尔尼诺现象的农业措施调整及启示

杨世龙 姜志超 谭砚文

(华南农业大学经济管理学院 广州 510642)

摘要: 本文分析了超强厄尔尼诺引发的干旱对东盟国家农业生产的影响,考察了主要东盟国家的应对措施。研究发现,超强厄尔尼诺导致东盟大米和热带经济作物减产,东盟各国纷纷出台文件和战略计划以应对厄尔尼诺,为受灾农户提供灾害补偿或补贴,并积极利用国际援助。在俄乌冲突及贸易保护主义已经造成全球食物系统风险骤增的情况下,东盟主要国家的农业补贴措施逐渐向促生产、增库存、稳粮价等方向转变。面对国际不确定性风险的叠加,中国应进一步完善气象灾害预警和农业防灾减灾机制,强化农业科技投入,提升热带经济作物适应干旱的能力,持续加强全球气候治理合作,增强粮食国际供应链韧性。

关键词: 厄尔尼诺; 措施调整; 粮食安全

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.07.001

1 引言

近年来,极端气候事件频发、高发,不仅加剧全球经济社会形势动荡,也是威胁全球农业生产、贸易乃至粮食安全的主要风险因素^[1-3]。一方面,全球范围内的空间降水失衡、洪水泛滥及干旱加剧导致粮食产量增速放缓甚至减产^[4-5];另一方面,极端天气还会破坏全球农业生产系统,影响农业投入要素配置,降低农业全要素生产率和农产品国际竞争力^[6-7]。并且,伴随着极端天气导致的全球粮食供需失衡,农产品国际贸易规模萎缩的同时,粮食主产国为保障国内粮食安全而采取贸易限制措施,粮食贸易保护主义盛行,进一步刺激全球粮食价格上涨^[8-9],世界部分国家或因极端天气面临严重的粮食危机^[10-11]。

厄尔尼诺(El Niño)现象作为“地球气候系统的主要驱动因素”,其发展演变轨迹及其影响成为国际社会重点关注的气象问题。世界气象组织(WMO)于2023年7月4日宣布,自2016年以来较强的厄尔尼诺现象在2023年下半年出现,对全球气温的影响可能在2024年最为明显^①。2023年7月全球地表月平均气温已达到16.95℃,是人类有气象记录以来全球平均气温最高的月份,可能打破了至少12万年以来的历史记

收稿日期:2023-12-22。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“保障我国粮食和重要农产品稳定安全供给的路径与政策研究”(23&ZD121)。

作者简介:杨世龙(1993—),男,湖北孝感人,博士研究生,研究方向为农产品贸易;姜志超(2001—),男,广东佛山人,硕士研究生,研究方向为农产品贸易。

通信作者:谭砚文(1967—),男,山东淄博人,博士,教授,研究方向为农业政策、农产品贸易, E-mail: tanyw930@126.com。

① 资料来源:世界气象组织官网(<https://news.un.org/zh/story/2023/05/1117597>)。

录。厄尔尼诺现象引发的极端天气持续冲击全球粮食系统。根据联合国政府间气候变化委员会 (IPCC) 预测,全球平均气温每升高 1℃,将导致小麦、水稻、玉米和大豆分别减产 6.0%、3.2%、7.4%和 3.1%,至 2040 年,高温将导致全球粮食减产 30%~40%^[12-14]。

东盟国家是世界主要的农业经济体,农业生产在全球占有重要地位。2021 年东盟国家的咖啡、天然橡胶、油棕果、大米、甘蔗的产量分别占世界产量的 29.00%、77.00%、87.73%、24.69%和 8.18%。然而,由于东南亚气候类型以热带季风气候为主,遭受气象的灾害影响频率高,2014 年 IPCC 将东南亚确定为全球应对气候变化最脆弱的地区。其中,厄尔尼诺现象通过影响全球的大气环流破坏水循环平衡,改变东盟区域水分的蒸发过程,引发东南亚大规模干旱^[15-16],不仅严重制约农作物的生长发育,导致水稻、小麦等粮食作物单产下降^[17],还对棕榈油、橡胶、咖啡、甘蔗等多年生热带经济作物造成长远的影响^[18],农民社会福利遭受巨大损失^[19-20]。2023 年以来,随着厄尔尼诺现象的强度不断增加,东盟农业生产面临的气候威胁风险成倍增加,尤其是叠加贸易保护主义抬头、地缘冲突加剧等一系列不确定性风险,此轮厄尔尼诺现象对东盟乃至全球农产品市场尤其是粮食市场的冲击异常剧烈。东盟国家作为中国农产品第二大进口来源地,2023 年中国自东盟国家的农产品进口额达 363.30 亿美元,占中国农产品进口总额的 15.52%。其中,中国对东盟国家大米、天然橡胶、棕榈油、榴梿等农产品的进口依赖程度极高,一旦东盟国家因厄尔尼诺现象造成的粮食和重要农产品减产而采取贸易出口限制措施,势必对中国粮食和重要农产品安全稳定供给产生严重冲击。2023 年 4 月 25 日,李强总理在中国-东盟农业发展和粮食安全合作年开幕式上指出,农业和粮食安全是和平稳定、发展繁荣的基础,也是中国-东盟合作的重点领域。因此,深入分析此轮厄尔尼诺现象对东盟农业发展的影响,考察东盟国家应对厄尔尼诺现象的农业支持政策调整,对于深化中国与东盟的粮食安全合作、维护区域农产品市场稳定、提高中国食物系统抗风险能力和保障食物供给安全都具有十分重要的现实意义。

2 厄尔尼诺现象对东盟农业生产的影响

2.1 厄尔尼诺现象的定义及其特征

厄尔尼诺现象一词起源于西班牙语,译为“小男孩”,指赤道东部或中部太平洋海表大范围持续异常偏暖的现象,是地球气候系统中最强的年际变异信号^[21]。厄尔尼诺不仅会导致热带太平洋及其附近地区出现干旱、暴雨等灾害性极端天气事件,还会以“遥相关”形式间接引发全球部分地区出现如台风、洪涝等气象灾害^[22]。根据 2017 年 5 月中国气象局发布的《厄尔尼诺/拉尼娜事件判别方法》,将海表温度与该区域多年气温平均值的差 (Sea Surface Temperature Anomaly, SSTA) 作为厄尔尼诺现象的重要评价指标,且将厄尔尼诺现象划分为 4 个关键监测区,分别为 Niño1+2 区 (90°W~80°W, 10°S~0°)、Niño3 区 (150°W~90°W, 5°S~5°N)、Niño4 区 (160°W~150°W, 5°S~5°N)、Niño3.4 区 (170°W~120°W, 5°S~5°N),一般通过计算 Niño3 区、Niño4 区的 SSTA 来计算出 Niño3.4 区的 SSTA,进而判断是否属于厄尔尼诺现象及其强度大小。当 Niño3.4 区的 SSTA3 个月的峰值强度达到或超过 0.5℃且持续时长至少为 5 个月,则判定为一次厄尔尼诺现象。自 1950 年以来,地球共出现 20 次厄尔尼诺现象,其中分别在 1982 年 4 月至 1983 年 6 月、1997 年 4 月至 1998 年 4 月、2014 年 10 月至 2016 年 4 月出现 3 次超强级别的厄尔尼诺现象,且 2014 年 10 月至 2016 年 4 月的厄尔尼诺现象持续时间最长,达 19 个月,强度也最大,峰值强度达到 2.8℃ (表 1)。

表 1 1950 年以来的厄尔尼诺现象及其特征

序号	起止年月	持续时长/月	峰值时间	峰值强度/℃	强度等级
1	1951 年 8 月至 1952 年 1 月	6	1951 年 11 月	0.8	弱
2	1957 年 4 月至 1958 年 7 月	16	1958 年 01 月	1.7	中等

(续)

序号	起止年月	持续时长/月	峰值时间	峰值强度/℃	强度等级
3	1963年7月至1964年1月	7	1963年11月	1.1	弱
4	1965年5月至1966年5月	14	1965年11月	1.7	中等
5	1968年10月至1970年2月	17	1969年02月	1.1	弱
6	1972年5月至1973年3月	11	1972年11月	2.1	强
7	1976年9月至1977年2月	6	1976年10月	0.9	弱
8	1977年9月至1978年2月	6	1977年11月	0.8	弱
9	1979年9月至1980年1月	5	1980年01月	0.6	弱
10	1982年4月至1983年6月	15	1983年01月	2.7	超强
11	1986年8月至1988年2月	19	1987年08月	1.9	中等
12	1991年5月至1992年6月	14	1992年01月	1.9	中等
13	1994年9月至1995年3月	7	1994年12月	1.3	中等
14	1997年4月至1998年4月	13	1997年11月	2.7	超强
15	2002年5月至2003年3月	11	2002年11月	1.6	中等
16	2004年7月至2005年1月	7	2004年09月	0.8	弱
17	2006年8月至2007年1月	6	2006年11月	1.1	弱
18	2009年6月至2010年4月	11	2009年12月	1.7	中等
19	2014年10月至2016年4月	19	2015年12月	2.8	超强
20	2018年9月至2019年6月	10	2018年10月	0.9	弱

资料来源：中国气象局《厄尔尼诺/拉尼娜事件判别方法》、美国气象预测中心 (https://origin.epc.ncep.noaa.gov/products/analysis_monitoring/ensostuff/ONI_v5.php)。

注：当峰值强度绝对值达到或超过 0.5℃但小于 1.3℃定义为弱事件，达到或超过 1.3℃但小于 2.0℃定义为中等事件，达到或超过 2.0℃但小于 2.5℃定义为强事件，达到或超过 2.5℃定义为超强事件。

2.2 厄尔尼诺现象对东盟农业的影响

东盟国家主要位于 92°E~140°E、10°S~28°26N，由热带季风气候和热带雨林气候组成。其拥有漫长的海岸线，大量从事与农业、渔业相关的劳动力以及适合农业生产的自然资源环境，因此是全球受气候变化影响最严重的地区之一，农渔业部门经常因极端天气而遭受严重冲击^[23-25]，农业劳动力生产率下降^[26]，农民收入减少、农业就业机会流失及农村人口返贫^[27]。

东盟国家遭遇厄尔尼诺现象时，由于西太平洋海表温度下降，东盟国家除老挝外，其余均为岛国或临海国，经常受到剧烈冲击而发生大规模干旱，粮食作物（大米、小麦和玉米）、食糖、天然橡胶、棕榈油、咖啡等农作物大范围减产。尤其是 3 次超强级别的厄尔尼诺现象，使得东盟部分国家遭受近几十年来最严重的干旱，对农作物生产造成严重冲击。

2.2.1 农田干旱加剧，农业经济遭受损失

厄尔尼诺现象对农业生产的影响，主要表现在气温升高，使得水资源在数量和空间上的分配不均，部分地区降水量下降、发生干旱，无法满足农作物在特定成长期内的水分需求，影响农作物的生产发育、种植布局，农业经济遭受较大损失。东盟国家中，越南中南部海岸、中部高地和湄公河三角洲是最易遭受厄尔尼诺现象影响的地区，2016 年 2—5 月，越南有 52 个省份发生严重干旱，土壤盐分急剧增加，年均降水量仅为常年的 50%~70%，部分地区的降水量甚至低于常年的 20%，导致农作物受旱面积达 82 万公顷，其中水稻受旱面积达 35.5 万公顷，其他农作物的受旱面积为 46.5 万公顷，约 200 万人需要人道主义救援。总体来看，

2014 年 10 月至 2016 年 4 月超强厄尔尼诺现象导致越南农业、渔业的经济损失高达 36 亿美元。

菲律宾农业遭受超强厄尔尼诺现象冲击也较大。1997 年 4 月至 1998 年 4 月的超强厄尔尼诺现象导致菲律宾国内年均降水量不足历史水平的一半，全国 68% 的农田遭受干旱。相较而言，农村贫困人口更易受到自然灾害冲击，据世界银行估计，1997 年 4 月至 1998 年 4 月的这次超强厄尔尼诺现象导致菲律宾贫困人口面临更严重的营养不良和粮食不安全，比同期亚洲金融危机的冲击还要大。柬埔寨在 2014 年 10 月至 2016 年 4 月的超强厄尔尼诺现象导致其国内遭受了近 50 年来最严重的干旱，2016 年柬埔寨国内河流平均水位下降到历史水平的 50%~70%，约 250 万人面临严重的水资源短缺。

2.2.2 大米大量减产，威胁粮食安全

粮食作物中，水稻是极容易受到高温天气而引发稻飞虱、稻纵卷叶螟及稻瘟病等病虫害的农作物之一。厄尔尼诺现象引起东盟国家高温干旱和降水推迟通常开始发生于 5—8 月，此时正值水稻播种与生长季节，在轻度、中度、重度和极端干旱的情况下，大米的产量都会产生不同程度的减少^[28]。东盟国家中，印度尼西亚是大米产量最大的国家，但由于印度尼西亚是海岛国家，是极易遭受厄尔尼诺现象冲击的国家之一，3 次超强的厄尔尼诺现象中印度尼西亚有 2 次大米减产，1997 年、2014 年大米分别下降 93.67 万吨和 72.54 万吨，同比分别下降 3.01% 和 2.04%；泰国和越南是除印度外世界第二大、第三大大米出口国，泰国大米于 1982 年、2014 年和 2015 年分别减产 56.25 万吨、132.09 万吨和 248.53 万吨，同比分别下降 5.05%、8.36% 和 15.73%，其中 2015 年的大米产量是自 2000 以来的最低水平，而越南大米于 2015 年、2016 年分别减产 57.10 万吨、18.36 万吨；马来西亚和菲律宾的大米当前无法实现自给自足，需要依赖进口以保障供应，因此国内大米产量对于两国的粮食安全至关重要，然而，超强厄尔尼诺现象仍导致两国大米减产，其中马来西亚大米在 1982 年、1997 年和 1998 年小幅减产，而菲律宾大米则遭受更猛烈的干旱冲击，1982 年、1997 年和 2015 年分别减产 23.37 万吨、69.42 万吨和 83.66 万吨，同比分别下降 4.65%、10.70% 和 7.60%。

2.2.3 热带经济作物生长受损，影响农户收入

厄尔尼诺现象导致东盟国家咖啡、甘蔗、棕榈油、天然橡胶等热带经济作物生长受损，减产较粮食作物来说更为明显，农户收入下降。从咖啡来看，东盟国家中越南和印度尼西亚分别是世界第二大和第三大咖啡生产国，2021 年两国咖啡产量占世界总产量的比重分别为 18.60% 和 7.72%。厄尔尼诺现象导致的干旱使得咖啡树枯萎，咖啡果在未成熟以前大量掉落，最终导致咖啡减产^[29]。3 次超强的厄尔尼诺现象中，印度尼西亚和越南咖啡均大量减产，印度尼西亚咖啡产量在 1982 年、1997 年、2014 年及 2016 年中的降幅均超过 10%。从越南来看，由于 2000 年以前咖啡产量较小，前 2 次超强厄尔尼诺现象并未对越南造成明显影响，但由于近年来越南加大对咖啡产业的产业布局、技术攻关及政策支持，越南咖啡产业发展迅速，2014 年 10 月至 2016 年 4 月的超强厄尔尼诺现象导致越南咖啡大幅减产，其中 2014 年、2016 年越南咖啡产量分别为 164.40 万吨和 160.20 万吨，同比分别下降 8.16% 和 7.71%（表 2）。

表 2 超强厄尔尼诺期间印度尼西亚、越南咖啡产量及变化情况

年份	印度尼西亚		越南	
	产量/万吨	同比变化/%	产量/万吨	同比变化/%
1982	28.50	-17.89	0.50	7.79
1983	33.09	16.11	0.41	-16.87
1997	42.00	-11.39	42.00	21.74
1998	41.70	-0.71	45.00	7.14
2014	62.82	-12.02	164.40	-8.16
2015	72.60	15.57	173.58	5.58
2016	63.60	-12.40	160.20	-7.71

数据来源：美国农业部。

甘蔗作为喜湿性作物，生长期对水分要求较高，同时由于甘蔗具有宿根特性，厄尔尼诺现象导致的干旱也会影响下一榨季甘蔗的种植和生长，通常导致甘蔗连续 2 个榨季减产。泰国是世界主要的食糖生产国和出口国，2014 年 10 月至 2016 年 4 月的超强厄尔尼诺现象导致泰国食糖减产最为明显，分别于 2014 年、2015 年减产 51.37 万吨和 94.80 万吨。

油棕树为多年生喜雨作物，生长过程中需要大量水分，一般要求平均年降水量在 1 500 毫米以上。厄尔尼诺现象导致的干旱会使得油棕树雌花减少、雄花增加，影响油棕树授粉成功率和施肥效果，进一步导致花芽凋零甚至油棕树绝产^[30-31]。东盟国家中印度尼西亚、马来西亚和泰国是世界棕榈油的主产国，占全球棕榈油总产量的比重超过 95%，超强厄尔尼诺现象期间导致 3 个国家的棕榈油大幅减产。其中，马来西亚的棕榈油受厄尔尼诺现象影响最大，3 次超强厄尔尼诺现象中马来西亚棕榈油产量均出现明显下降，价格也大幅上涨，1982 年 4 月至 1983 年 4 月的超强厄尔尼诺现象曾导致马来西亚棕榈油期货价格从 1982 年 7 月的 666 林吉特/吨上涨到 1983 年 12 月的 1 435 林吉特/吨，涨幅达 115.47%^①。2015 年马来西亚、印度尼西亚和泰国棕榈油减产分别达到 217.90 万吨、100.00 万吨和 26.40 万吨，同比分别下降 10.96%、3.03% 和 12.77% (表 3)。

表 3 超强厄尔尼诺期间印度尼西亚、马来西亚和泰国棕榈油产量及变化情况

年份	印度尼西亚		马来西亚		泰国	
	产量/万吨	同比变化/%	产量/万吨	同比变化/%	产量/万吨	同比变化/%
1982	98.30	11.20	317.90	-5.13	3.00	30.43
1983	115.00	16.99	332.40	4.56	5.50	83.33
1997	500.00	-7.15	850.80	-5.52	47.00	17.50
1998	580.00	16.00	975.80	14.69	40.00	-14.89
2014	3 300.00	8.20	1 987.90	-1.40	206.80	3.40
2015	3 200.00	-3.03	1 770.00	-10.96	180.40	-12.77
2016	3 600.00	12.50	1 885.80	6.54	250.00	38.58

数据来源：美国农业部。

从天然橡胶来看，厄尔尼诺现象通常发生于天然橡胶的割胶期，而橡胶树需要充足的水分才可产生汁液，干旱影响橡胶的出胶量进而导致橡胶减产^[32]，强厄尔尼诺现象期间印度尼西亚的天然橡胶生产率平均下降 1.30%~9.27%^[33]。东盟国家中，泰国、印度尼西亚及马来西亚是世界前三大橡胶生产国，三国橡胶产量占世界总产量的比重超过 95%。2014 年 10 月至 2016 年 4 月的超强厄尔尼诺现象导致泰国和马来西亚的橡胶减产最为明显，其中，泰国 2015 年减产 10.02 万吨，马来西亚 2014 年和 2016 年分别减产 10.72 万吨和 4.86 万吨 (表 4)。

表 4 超强厄尔尼诺期间泰国、印度尼西亚和马来西亚天然橡胶产量及变化情况

年份	泰国		印度尼西亚		马来西亚	
	产量/万吨	同比变化/%	产量/万吨	同比变化/%	产量/万吨	同比变化/%
1982	57.60	13.45	89.92	-6.65	149.42	-1.06
1983	59.39	3.11	100.70	11.98	156.37	4.65
1997	189.01	4.87	154.86	-1.61	97.11	-10.28

① 资料来源：<https://tradingeconomics.com/commodity/palm-oil>。

(续)

年份	泰国		印度尼西亚		马来西亚	
	产量/万吨	同比变化/%	产量/万吨	同比变化/%	产量/万吨	同比变化/%
1998	194.31	2.81	156.43	1.01	88.57	-8.79
2014	456.63	6.07	315.32	1.47	66.86	-19.10
2015	446.61	-2.19	314.54	-0.25	72.21	8.00
2016	451.90	1.19	330.71	5.14	67.35	-6.73

数据来源：FAOSTAT。

3 东盟应对厄尔尼诺现象的农业支持措施

3.1 应对 2014 年 10 月至 2016 年 4 月超强厄尔尼诺现象的主要措施

为应对 2014 年 10 月至 2016 年 4 月的超强厄尔尼诺现象对东盟国家农业的影响，东盟国家主要从加强基础设施建设、及时进行监测预警、加大灾害补贴和补偿、积极利用国际援助等方面采取措施加大对农业的补贴，既保障了农民种植收益和粮食安全，也在一定程度上缓解了农田质量退化问题（表 5）。

表 5 东盟国家应对 2014 年 10 月至 2016 年 4 月超强厄尔尼诺现象的农业措施及其成效

影响	措施	成效
农田干旱	加强灌溉基础设施建设、人工降水、提供水利灌溉设备	一定程度缓解了农田干旱、退化和荒漠化问题
大米减产	提供天气预报、干旱情况和农作物种植评估，提供抗旱稻种，利用国际援助	帮助农户选择恰当的种植决策，保障粮食安全
农户收入受损	加大灾害补偿、提供贷款免息	保障农户的种植收益

3.1.1 出台应对厄尔尼诺现象的指导文件和战略计划

出台防灾减灾指导文件和战略计划是预防和应对自然灾害、降低灾害损失的重要手段。在 2014 年 10 月至 2016 年 4 月超强厄尔尼诺现象期间，包括泰国、菲律宾、印度尼西亚、越南等多个国家先后宣布进入厄尔尼诺灾难状态，并紧急出台一系列的预防和应对厄尔尼诺现象的指导文件和战略计划。其中，越南农业与农村发展部（MARD）于 2015 年紧急颁布了《预防和应对厄尔尼诺事件造成的土壤干旱和盐碱化（2016）》（编号：8718/CT-BNN-TCTL）^①，并协同多部门成立工作组评估越南国内水资源短缺情况及厄尔尼诺现象对农作物生产的可能影响，向农户建议调整水稻播种日期、改变农作物种植结构及节约用水等。

柬埔寨政府于 2014 年颁布《2014—2018 年国家发展战略计划》，同年，农业、林业和渔业部（MAFF）联合水资源和气象部（MOWRAM）共同制定了《2014—2018 年减少农业灾害风险行动计划》，将提升柬埔寨应对自然灾害的能力作为优先发展方向^②。缅甸则于 2016 年 2 月宣布实施《厄尔尼诺风险缓解应对措施长期计划》，以监测厄尔尼诺现象对粮食和农业部门的长期影响^③。菲律宾国家经济和发展局（NEDA）于 2014 年成立了应对厄尔尼诺工作小组，以协调农业部和省级各厄尔尼诺工作小组的应对工作，在实施《2010—2020 年防治荒漠化国家行动计划》的同时，还于 2014 年实施《农业适应和减缓倡议（AMIA）》，以通过改善降水解决土地干旱、退化和荒漠化问题，并建立农业气象站和预警系统等，此外还推出了《国家自然灾害

① 资料来源：<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Chi-thi-8718-CT-BNN-TCTL-tang-cuong-phong-chong-han-han-xam-nhap-man-doi-pho-hien-tuong-El-Nino-2015-295479.aspx>

② 资料来源：<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/55c504ad-d90a-566e-97a6-204335425d95>。

③ 资料来源：<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/42d764e2-74f5-5a65-97cd-f6b9344b3329>。

评估》，为农户提供天气预报、干旱情况、农作物种植评估等关键信息，以为农户提供恰当的种植决策^①。

3.1.2 为受灾农户提供灾害补偿或补贴

加大对受灾农户的补贴、加强防灾基础设施建设是政府应对自然灾害的关键。东盟国家中，越南加大对受厄尔尼诺现象影响农户的补贴及加强农业灌溉基础设施建设，2016年2—6月，越南政府共向受厄尔尼诺影响的农户补贴2.35亿美元及向MARD下属的灌溉公司提供了超过3.21亿美元的补贴；菲律宾一方面通过菲律宾中央银行向受厄尔尼诺现象影响的地区的贷款人1年内提供一定的债务减免和救济措施，另一方面则加大对快速反应基金的补贴，向农民提供抗干旱种子和进行人工降水，菲律宾农业部的数据显示，自2015年初至2016年下半年已累计拨款50.8亿比索用于缓解厄尔尼诺现象造成的负面影响^②；缅甸农业部成立1.25亿美元的紧急状态反应基金，其中750万美元用于自然灾害应急基金，以建设和改造水坝和水库，改善缅甸灌溉网络等；泰国农业部将水稻播种推迟1个月，鼓励农民种植耐旱经济作物，并与泰国农业银行和农业合作社(BAAC)合作为农民提供资金贷款，批准了8.4亿泰铢用于湄公河流域的地下水开采，使得农作物损失价值减少约3.3亿泰铢；印度尼西亚农业部自2015年以来协同多部门改进了76万公顷的三级灌溉系统，并进一步分发了3.2万台水泵。

3.1.3 积极利用国际援助

东盟部分国家由于经济发展较为薄弱，农业在面对自然灾害时常呈现出韧性不足的特点^[34]。在应对厄尔尼诺现象时，常将与国际组织[如世界银行、联合国粮农组织(FAO)、非政府组织等]合作作为重要措施。

从越南来看，2014年10月至2016年4月超强厄尔尼诺期间，世界银行通过融资支持越南积极应对土壤盐碱化、干旱及气候变化等问题，实施了发展政策融资、湄公河三角洲综合气候韧性和可持续生计融资，额度分别达到9.0亿美元和3.1亿美元；FAO在2016年5月通过联合国中央应急基金拨款390万美元用于越南受厄尔尼诺现象影响最严重的8个省份，2016年8月，FAO拨款近90万美元向越南提供现金转移支付，还向困难农户分发了152吨大米、2.7吨玉米和1.153吨化肥；2016年，越南红十字会与红新月会国际联合会紧急释放约20万美元用于在宁顺省、嘉莱省、隆安省开展人道主义救援。

从菲律宾来看，菲律宾农业部与FAO合作制定了菲律宾首个《农业和渔业减少灾害风险战略行动计划》，并于2015年启动了第一个减少灾害风险管理中心，FAO还在棉兰老岛和吕宋岛进行厄尔尼诺农业损失评估，为当地6.0万户农户提供蔬菜种子、肥料及包括抗干旱风险培训在内的技术援助，并利用无人机技术支持减灾。菲律宾农业部还与国际水稻研究所合作研发，推广具备抗干旱、少施肥、无农药的优越性状绿色超级稻。

从缅甸、柬埔寨来看，2016年联合国开发计划署在缅甸70个干旱区开展了一系列基于社区的灾害风险管理(CBDRM)培训，并在280个村庄开展水资源开采行动；柬埔寨则充分与非政府组织如柬埔寨人道主义论坛合作，在2016年对柬埔寨不同地区的干旱程度进行快速评估，并为7个省份的1.08万个受灾家庭提供水资源和储存设备。

3.2 应对新一轮厄尔尼诺现象的主要支持措施

2023年以来，随着厄尔尼诺现象的到来及强度不断增加，东盟部分国家的降水水平处于几十年以来的低位。截至2023年8月1日，泰国4座主要水坝的总蓄水量为96.17亿米³，仅为其库容的39%。特别是俄乌冲突爆发以来，伴随着能源和化肥等农业生产资料价格的上涨，粮食贸易保护主义日益抬头，相较于以前应对厄尔尼诺现象的农业补贴措施，东盟国家此次将保障国内重要农产品尤其是粮食的有效供给、增强国内生产放在突出位置，农业补贴措施逐渐向促生产、增库存、稳粮价等政策相结合的方向转变(图1)。

① 资料来源：<https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2902e991-b66c-5299-a8bd-6fd88207c329>。

② 资料来源：<https://businessmirror.com.ph/2016/05/19/central-bank-gives-relief-measures-to-lenders-in-el-Nino-affected-areas/>，<https://businessmirror.com.ph/2016/05/04/government-allocates-p5-08-billion-for-el-Nino-mitigation/>。

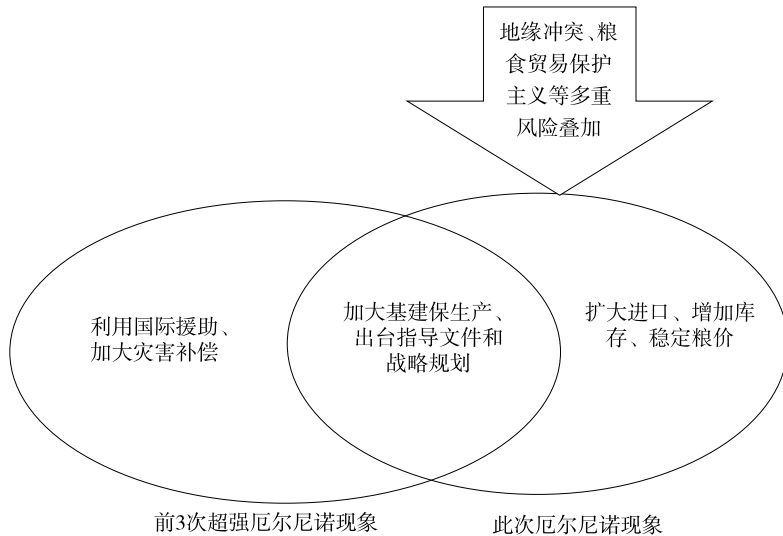


图1 东盟国家应对厄尔尼诺现象的主要支持措施调整

注：图形重叠的部分表示历次超强厄尔尼诺现象采取的相同政策措施。

3.2.1 2023 年以来厄尔尼诺现象对东盟国家的农业影响

3.2.1.1 农作物种植面积及产量下降

2023 年厄尔尼诺现象引起的极端干旱天气正值东盟农作物的播种和生长季节，导致东盟农产品种植面积缩减、产量减少，农户遭受一定的经济损失，特别是随着极端干旱强度的不断增加，受影响的地区可能会进一步转移和扩大。数据显示，2023 年越南春稻种植面积为 295.25 万公顷，同比下降 1.30%，玉米种植面积为 56.08 万公顷，同比下降 1.60%；泰国暹罗商业银行（SCB）经济情报中心和泰国国家托运人委员会（TNSC）预计，厄尔尼诺现象如果持续下去，将导致泰国农业产值损失高达 638 亿泰铢，其中大米、甘蔗和木薯的产值损失分别高达 132.9 亿泰铢、237.7 亿泰铢和 31.2 亿泰铢，产量分别减少 332 万吨、700 万吨和 32.8 万吨；美国农业部的数据显示，2023 年泰国的大米产量为 2 000 万吨，同比下降 4.35%；而印度尼西亚 2/3 的罗布斯塔咖啡豆产区受厄尔尼诺影响导致产量下降，2023 年 8 月罗布斯塔咖啡的价格已上涨超 40%，2023 年印度尼西亚咖啡产量预计同比下降 18.14% 至 58.20 万吨，为 2011 年以来的最低水平。

3.2.1.2 东盟国家大米出口价格暴涨

厄尔尼诺现象导致的越南、泰国大米减产，全球对大米需求的不断增加，作为世界大米生产和出口大国的印度限制粮食出口^①，大米供不应求使得主产国的大米出口价格暴涨的同时，印度尼西亚、菲律宾、马来西亚等大米进口依赖国更易遭受国际大米供应紧缺的冲击，大米进口量下降，国内价格上涨。一方面，2023 年 8 月，越南和泰国大米出口价格均创 2009 年以来的最高水平，25% 破碎率大米出口均价分别达到 597 美元/吨、588 美元/吨，较 2023 年 3 月（此次厄尔尼诺现象刚发生时）分别上涨了 27.56%、38.69%。与此同时，随着厄尔尼诺现象造成的干旱程度不断加深，泰国、越南等大米主要出口国的出口量减少，据美国农业部数据，2023 年泰国和越南的大米出口量分别为 840 万吨和 780 万吨，同比分别下降 3.85% 和 5.17%；另一方面，2023 年印度尼西亚的大米进口量为 350 万吨，虽与 2022 年持平，但却是 2016 年以来的最低水平；同期，马来西亚的大米进口量为 120 万吨，同比下降 14.89%。此外，2023 年 11 月菲律宾国内大米平均价格为 21.96 比索/千克，同比大幅上涨 26.60%，较 2023 年 3 月上涨 18.26%。

^① 注：自 2022 年 5 月以来，印度已经先后禁止出口小麦和大米，在 2023 年 7 月 20 日起禁止除蒸谷米和印度香米外的大米出口后，7 月 28 日又宣布至 11 月 30 日前禁止出口主要用于生产饲料的去油米糠产品。

3.2.2 农业支持措施调整

3.2.2.1 增加大米储备以强化粮食供给

东盟国家中印度尼西亚、菲律宾、马来西亚的粮食必须依赖进口大米才能保障国内的有效供给，然而，国际粮食出口限制措施增多使得3个国家不得不扩大大米进口来源和增加大米储备，以强化粮食供给。2023年6月，印度尼西亚与印度签署协议，如果厄尔尼诺现象持续影响印度尼西亚国内大米供应，印度尼西亚将从印度进口约100万吨大米，印度尼西亚国家粮食局还敦促各地区确保有足够的战略粮食和其他食品库存，并将国家物流管理局的大米库存增加至300万吨，再于2023年10月启动非现金粮食援助计划，并计划于2024年进口300万吨大米应对国内的供应短缺；新加坡、菲律宾也正在与印度政府积极协商，以寻求达成大米供应协议。2023年7月，菲律宾和越南达成协议拟扩大自越南大米、咖啡的进口，菲律宾还考虑为越南新鲜水果、畜产品颁发进口许可证。

3.2.2.2 加大打击力度以稳定国内粮食价格

面对多重风险下的东盟粮价暴涨，菲律宾、马来西亚自2023年第一季度以来均逐步加大了对农产品库存和价格的监测力度，严厉打击农产品走私行为。2023年7月，马来西亚国内贸易和生活成本部(KPDN)与农业和粮食安全部(MAFS)合作开展“Op Jamin”行动，旨在对大米制造商、批发商和零售商进行监管，监测马来西亚的大米供应，防止出现抬高大米售价等违规行为。2023年9月2日，菲律宾对大米实施最高价格上限，其中普通白米、精磨白米的上限价格分别为41比索/千克和45比索/千克，而此前一周菲律宾国内普通白米、精磨白米的零售价比上限价格分别高出34.05%和24.56%；9月20日，菲律宾众议院农业和食品委员会批准了《2023年反农渔业产品和烟草经济破坏法》，以修订《2016年反农业走私法》(10845号共和国法)，宣布将大规模农、渔产品和烟草的走私、牟取暴利和其他扰乱市场的行为定义为经济破坏行为。该措施扩大了《2016年反农业走私法》的禁止行为，并且处罚力度更大。一旦出现经济破坏行为，走私商除补交应缴税款外，还将面临30~40年的监禁和销售额6倍的罚款。

3.2.2.3 加大对农业基础设施建设的投入

东盟国家受厄尔尼诺现象影响大，各成员国对农业的财政投入逐渐由保险补贴向加大农业灌溉项目投入转型，以增强水资源的利用效率。从菲律宾来看，一是菲律宾国家灌溉管理局投入379亿比索用于实施优先灌溉项目；二是成立厄尔尼诺工作小组制定关于农作物、渔业和畜牧业分部门的厄尔尼诺缓解和适应计划，主要内容包括水资源的适度管理、缓冲储备投入、推广种植短周期及耐旱作物等；三是菲律宾农业部与世界银行和FAO等国际机构合作实施价值653亿比索的新项目，主要内容之一是提高易受气候变化影响地区的农业利益相关者的抵御能力。越南农业和农村发展部估计2023年有10000~15000公顷的稻田面临缺水、土地盐碱化风险，在增加高温天气预报频率的同时，建议越南各地市制定2023—2025年防治干旱、缺水的总体规划，加大农业供水结构、种植结构的调整力度，加强建农业灌溉工程；印度尼西亚农业部则估计2023年有56万~87万公顷的土地出现干旱，水稻减产30万~40万吨，已备5.33亿美元的资金预防可能出现的粮食短缺问题，并采取分地区确定受干旱影响的程度、提供抗旱性种子、开发有机肥料、提供融资支持及农业保险、建立或修复三级灌溉网络基础设施、新建超300座水坝等措施，以及准备50万公顷的农业用地应对厄尔尼诺现象导致的长期干旱。

从泰国来看，2023年8月1日泰国国家水资源办公室表示，可能会考虑暂停水稻种植，以节约中部地区的水资源。泰国中部地区被称为泰国水稻带，受厄尔尼诺现象影响，2023年雨季该地区的降水量或下降40%。因此，泰国农业经济办公室将实施《2023—2027年农业应对气候变化行动计划》，以应对气候变化。该计划提出五项发展战略：第一，提高农业供应链中农民和相关企业应对气候变化的能力；第二，减少农业供应链中温室气体的排放；第三，建立知识库以提高人们对气候变化和减排的认识；第四，促进各部门各级之间的伙伴合作；第五，推动应对气候变化相关行动。此外，泰国政府还成立气象监测中心和专项工作小组，并制定应急应对计划以减轻厄尔尼诺现象的负面影响。同时，泰国财政部与泰国国有银行（如泰国泰京

银行、泰国农业和农业合作社银行等) 签署合作备忘录, 提供 20 亿泰铢贷款推动橡胶产业。

4 政策启示

4.1 完善气象灾害预警和农业防灾减灾机制

从东盟应对厄尔尼诺现象的经验来看, 厄尔尼诺现象应对的指导性文件对于各部门和农户预防和应对极端干旱发挥着极其重要的作用。在 2014 年 10 月至 2016 年 4 月超强厄尔尼诺现象期间, 中国农业部办公厅曾于 2016 年 1 月 27 日印发《科学应对厄尔尼诺防灾救灾保丰收预案》的通知, 以有效应对超强厄尔尼诺现象, 实行主动避灾、科学抗灾, 减轻灾害损失。2023 年 12 月 8 日中国农业农村部再次发布《今冬明春科学应对厄尔尼诺防灾减灾保安全稳供给预案》, 分区域、分灾种提出了农业防灾减灾救灾主要措施。但由于发布时间均较晚, 未能起到较好的指导效果。从长远来看, 中国还应及时运用区块链、人工智能、大数据等数字技术健全旱情灾害监测预警系统, 积极开展干旱区划及抗旱能力评估, 为农企、农户提供及时的农产品种植、收获决策咨询服务, 同时充分运用互联网等信息技术着力加强厄尔尼诺现象对农业生产影响的宣传和科学避灾抗灾技术的推广和普及, 以进一步完善气象灾害预警和农业防灾减灾机制。

4.2 强化农业科技投入, 提升热带经济作物适应干旱能力

当前, 东盟各成员国对农业的财政投入由保险补贴向加大农业灌溉项目投入转型, 农业风险管理的重心从事后应对向事前预防逐步转变, 以增强水资源的利用效率和农业生产的抗风险能力。近年来, 气候变化下的极端灾害天气已成为常态。长期来看, 持续干旱不仅降低了土壤肥力、引起地表植被退化、加剧土壤盐渍化和土壤荒漠化, 还使农业生态系统抵抗力下降, 进一步加剧农业生产的不稳定性。并且, 由于厄尔尼诺现象对热带经济作物的影响更大, 而中国对热带经济作物预防应对厄尔尼诺现象的重视程度仍然不够, 以及中国天然橡胶、棕榈油、热带水果(如榴莲)等热带经济作物对东盟国家的进口依赖程度极高, 热带农产品的稳定安全供给时刻面临威胁。因此提出如下建议。一是通过生物工程技术加强对更耐旱、耐高温、抗虫害等抗逆性强的农作物尤其是热带经济作物新品种的培育和研发。同时, 因地制宜调整热带经济作物种植结构, 在极端干旱情况下可减少耕作以提高土壤的保水能力, 适当调整农作物耕作时宜和地域, 并探索耐旱、保水保肥、抗虫害等不同农作物的间套作。二是加快发展智慧农业, 提高浅层地下水开发和水资源利用效率, 推进地表滴灌与渗灌相结合的灌溉模式。良好的灌溉条件能够有效降低厄尔尼诺现象导致的农业旱涝受灾风险^[35]。三是加大对气候智能型农业技术的研发投入, 推广和鼓励农企、农户采用绿色生产技术, 推动农业绿色和可持续发展, 提高农业系统应对气候变化的能力。四是针对农作物种类、特征及不同的灾害风险拓展农业保险风险保障范围, 创新农业保险产品, 提高不同农作物的种植风险保障水平。

4.3 持续加强全球气候治理合作, 增强粮食国际供应链韧性

当前, 全球气候变化形势异常严峻, 随着全球气温不断升高, 厄尔尼诺现象引发的气候变异性逐步增加, 对全球气候治理和食物系统带来严重挑战。东盟国家作为全球粮食供应链的重要区域, 其农业生产、贸易波动时刻影响着全球的粮食供应形势和安全。党的二十大报告明确指出要“坚持合作共赢, 积极参与应对气候变化全球治理”, 2024 年中央一号文件提出要“健全农产品全产业链监测预警机制, 提升储备安全水平”。因此, 中国应积极倡导各国站在人类命运共同体的高度对待全球气候治理, 借鉴东盟经验, 加强与 WMO、FAO、世界粮食计划署(WFP)等国际机构合作, 共同参与全球农业风险应对与食物安全治理, 同时制定符合中国国情的食物系统适应气候变化的长远战略, 提高食物系统抗风险和应急能力, 促进食物系统转型。同时, 加强对粮食国际供应链风险的识别与监测预警, 提升粮食国际供应链风险治理能力, 增强粮食国际供应链韧性。

参考文献

- [1] WU W, VERBURG P H, TANG H. Climate change and the food production system: impacts and adaptation in China [J]. *Regional Environmental Change*, 2014, 14: 1-5.
- [2] 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.
- [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] DUFFY C, PEDE V, TOTH G, et al. Drivers of household and agricultural adaptation to climate change in Vietnam [J]. *Climate and Development*, 2021, 13 (3): 242-255.
- [5] RATTIS L, BRANDO P M, MACEDO M N, et al. Climatic limit for agriculture in Brazil [J]. *Nature Climate Change*, 2021, 11 (12): 1098-1104.
- [6] NJUKI E, BRAVO-URETA B E, O'DONNELL C J. A new look at the decomposition of agricultural productivity growth incorporating weather effects [J]. *PLoS One*, 2018, 13 (2): 0192432.
- [7] CHEN S, GONG B. Response and adaptation of agriculture to climate change: evidence from China [J]. *Journal of Development Economics*, 2021, 148: 102557.
- [8] FUGLIE K. Climate change upsets agriculture [J]. *Nature Climate Change*, 2021, 11 (4): 294-295.
- [9] MANNAR V, MICHA R, ALLEMANDI L, et al. 2020 Global nutrition report: action on equity to end malnutrition [M]. London: Middlesex University Research Repository, 2020.
- [10] MU J E, SLEETER B M, ABATZOGLOU J T, et al. Climate impacts on agricultural land use in the USA: the role of socio-economic scenarios [J]. *Climatic Change*, 2017, 144: 329-345.
- [11] CHANDIO A A, JIANG Y, AMIN A, et al. Climate change and food security of South Asia: fresh evidence from a policy perspective using novel empirical analysis [J]. *Journal of Environmental Planning and Management*, 2023, 66 (1): 169-190.
- [12] ROJAS O, LI Y, CUMANI R. Understanding the drought impact of El Niño on the global agricultural areas: an assessment using FAO's Agricultural Stress Index (ASI)[M]. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2014.
- [13] ZHAO C, LIU B, PIAO S, et al. Temperature increase reduces global yields of major crops in four independent estimates [J]. *Proceedings of the National Academy of sciences*, 2017, 114 (35): 9326-9331.
- [14] HATFIELD J L, BOOTE K J, KIMBALL B A, et al. Climate impacts on agriculture: implications for crop production [J]. *Agronomy Journal*, 2011, 103 (2): 351-370.
- [15] 郑冬晓, 杨晓光. ENSO 对全球及中国农业气象灾害和粮食产量影响研究进展 [J]. *气象与环境科学*, 2014, 37 (4): 90-101.
- [16] ABUBAKAR A, ISHAK M Y, MAKMOM A A. Impacts of and adaptation to climate change on the oil palm in Malaysia: a systematic review [J]. *Environmental Science and Pollution Research*, 2021, 28 (39): 54339-54361.
- [17] DARYANTO S, WANG L, JACINTHE P A. Global synthesis of drought effects on cereal, legume, tuber and root crops production: a review [J]. *Agricultural Water Management*, 2017, 179: 18-33.
- [18] TRABELSI L, GARGOURI K, HASSENA A B, et al. Impact of drought and salinity on olive water status and physiological performance in an arid climate [J]. *Agricultural water management*, 2019, 213: 749-759.
- [19] DING Y, HAYES M J, WIDHALM M. Measuring economic impacts of drought: a review and discussion [J]. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 2011, 20 (4): 434-446.
- [20] SOUVANNASOUK V, SINGKAM W, SINNARONG N, et al. Estimating the potential effects of climate change on GDP in the agriculture sector by countries in the ASEAN region [J]. *Maejo International Journal of Energy and Environmental Communication*, 2021, 3 (1): 1-7.
- [21] REN H L, LU B, WAN J, et al. Identification standard for ENSO events and its application to climate monitoring and prediction in China [J]. *Journal of Meteorological Research*, 2018, 32 (6): 923-936.
- [22] TRENBERTH K E, BRANSTATOR G W, KAROLY D, et al. Progress during TOGA in understanding and modeling global teleconnections associated with tropical sea surface temperatures [J]. *Journal of Geophysical Research: Oceans*, 1998, 103 (C7): 14291-14324.

- [23] DO V Q, PHUNG M L, TRUONG D T, et al. The impact of extreme events and climate change on agricultural and fishery enterprises in Central Vietnam [J]. *Sustainability*, 2021, 13 (13): 7121.
- [24] TRINH T A, FEENY S, POSSO A. The impact of natural disasters and climate change on agriculture: findings from Vietnam [M]. Massachusetts: Academic Press, 2021.
- [25] ANH D L T, ANH N T, CHANDIO A A. Climate change and its impacts on Vietnam agriculture: a macroeconomic perspective [J]. *Ecological Informatics*, 2023, 74: 101960.
- [26] HUONG N T L, BO Y S, FAHAD S. Economic impact of climate change on agriculture using Ricardian approach: a case of northwest Vietnam [J]. *Journal of the Saudi Society of Agricultural Sciences*, 2019, 18 (4): 449-457.
- [27] DE LIMA C Z, BUZAN J R, MOORE F C, et al. Heat stress on agricultural workers exacerbates crop impacts of climate change [J]. *Environmental Research Letters*, 2021, 16 (4): 044020.
- [28] ZHANG J, ZHANG S, CHENG M, et al. Effect of drought on agronomic traits of rice and wheat: a meta-analysis [J]. *International journal of environmental research and public health*, 2018, 15 (5): 839.
- [29] PHAM Y, REARDON-SMITH K, MUSHTAQ S, et al. Feedback modelling of the impacts of drought: a case study in coffee production systems in Viet Nam [J]. *Climate Risk Management*, 2020, 30: 100255.
- [30] STIEGLER C, MEIJIDE A, FAN Y, et al. El Niño-Southern Oscillation (ENSO) event reduces CO₂ uptake of an Indonesian oil palm plantation [J]. *Biogeosciences*, 2019, 16 (14): 2873-2890.
- [31] ABUBAKAR A, ISHAK M Y, MAKMOM A A. Impacts of and adaptation to climate change on the oil palm in Malaysia: a systematic review [J]. *Environmental Science and Pollution Research*, 2021, 28 (39): 54339-54361.
- [32] FALQUETO A R, DA SILVA JÚNIOR R A, GOMES M T G, et al. Effects of drought stress on chlorophyll a fluorescence in two rubber tree clones [J]. *Scientia Horticulturae*, 2017, 224: 238-243.
- [33] CAHYANINGTYAS I, UTAMI A W, WALUYUTI L R. Indonesia's natural rubber productivity and technically specified natural rubber 20 export: the effect of El Niño Southern Oscillation [J]. *AGRARIS: Journal of Agribusiness and Rural Development Research*, 2022, 8 (2): 215-230.
- [34] ANBUMOZHI V. Improving the resilience of regional food value chains against climate change and natural disasters [J]. *Economic Research Institute for ASEAN and East Asia*, 2020: 153-167.
- [35] 张强, 孙鹏, 程辰, 等. ENSO 影响下安徽省旱涝灾害及农业生产损失时空变化特征 [J]. *水资源保护*, 2016, 32 (6): 6-18.

The Adjustment and Enlightenment of ASEAN's Agricultural Measures in Response to the El Niño Phenomenon

YANG Shilong LOU Zhichao TAN Yanwen

Abstract: This paper analyzes the impact of drought caused by super El Niño on agricultural production in ASEAN countries, and examines the countermeasures of major ASEAN countries. The study finds that the super El Niño led to the production of rice and tropical cash crops in ASEAN, ASEAN countries have issued documents and strategic plans to cope with El Niño, provide disaster compensation or subsidies for farmers affected by the disaster, and actively use international assistance. In the context of the Russia-Ukraine conflict and trade protectionism have caused a sudden increase in risks to the global food system, the agricultural subsidy measures of major ASEAN countries have gradually shifted to the direction of promoting production, and increasing inventories and stabilizing food prices. In the face of international uncertainties and risks, China should further improve meteorological disaster warning and agricultural disaster prevention and reduction mechanisms, strengthen investment in agricultural science and technology, improve the drought resilience of tropical cash crops, strengthen cooperation on global climate governance, and enhance the resilience of the global food supply chain.

Keywords: El Niño; Measures Adjustment ; Food Security

(责任编辑 张雪娇 李 辉)

去集体化还是再集体化： 日本集落营农组合的 镜鉴与启示

◆ 肖盼晴 向 晋

(华中师范大学中国农村研究院 武汉 430079)

摘要：集体化是将农民组织起来，实现农业规模化经营的有效手段，集体合作、协调一致、权责对等是其基本特征。本文以再集体化实践的组织载体集落营农组合为例，梳理日本集体化的理论研究动态和实践改革进展。研究发现，日本有关集体化的理论与实践具有动态性与阶段性的显著特点。政府主导的去集体化改革虽有利于规模农业的发展，却不适宜小农社会的农业实态，传统的集体化形式也难以适应农村集体产权的现代化转变。在此背景下，再集体化实践中通过集落营农组合成功将农业生产过程中正在解体和农村正在消亡的各类要素在组合框架内重构统合，找到了农业现代化发展的实施路径。鉴于此，中国的集体产权制度改革应明确去集体化的限度与再集体化的必要性及内容。在此基础上，培育新型农业经营主体，发展新型农村集体经济形式，才能切实实现集体产权制度改革的任务与目标。

关键词：去集体化；再集体化；集落营农组合；组织化

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.07.002

全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。党的二十大报告中提出，要“巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济，发展新型农业经营主体和社会化服务，发展农业适度规模经营”。可见，确立新型农业经营主体、发展新型农村集体经济是实现生产关系重组与乡村振兴目标亟须讨论的重要问题。放眼世界现代农业发展历程，解决这一问题并不缺乏实际案例，日本尤为典型。中日同处在亚洲东部，不仅有极相似的农耕文化，而且农业现代化发展路径也较为一致。农业生产与集体化的关系一直是日本学界与实践界研究的重点。近百年来，日本的集体化实践经历了依据内生习惯的集体化、政府主导的去集体化和民众内生的再集体化等变迁过程。其中，集落营农组合是日本实现再集体化的组织实体，它成功实现了集体化与农业生产的有效衔接。鉴于此，日本政府积极探寻新的农业经营主体、发展新型农村集体经济的经验，对于当前中国探索新型农村集体经济的实现形式具有重要的镜鉴意义。

收稿日期：2024-01-03。

基金项目：2023年湖北省哲学社会科学研究项目“权能拓展背景下的集体成员权及其实现机制研究”（23G080），2022年湖北省高等学校省级教学研究项目“农村政治学情境教学的田野思政社会化路径研究：基于五类情境实验的比较分析”（2022092）。

作者简介：肖盼晴（1987—），女，山东淄博人，副教授，研究方向为中日基层治理比较研究，E-mail: panqing6688@126.com；向晋（2000—），男，湖北恩施人，硕士研究生，研究方向为中日基层治理比较研究。

1 文献梳理与问题的提出

集体化与农业发展的关系一直是中日学界研究的热点话题，该问题实际反映了农业方式与社会、生态及农民间关系的变化^[1]。在日本，无论是去集体化还是再集体化改革都不是简单的土地分配和利用问题，而是对实现农业劳动生产效率最大化与国民收入民主化再分配的探索，以期通过重组生产关系来矫正不对等的城乡关系。而农村集体产权的性质作为日本集体化改革与生产关系重组的重要依据，有日本学者指出自幕府后期开始，乡村与村民间的关系就具有总有权性质^[2]，日本的集体产权是一种总有的控制权^[3]。但明治维新后，农业产权逐步实现现代化发展，村民的个人意识不断增强，集体产权性质逐渐由总有向共有过渡^[4]。集体产权性质的转变过程也对应了日本农业的集体化实践历程。梳理这一过程，可将学界有关农业发展与集体化关系的研究概括为促进发展论、解体发展论和相互促进论三种观点。

一是促进发展论。该观点认为集体化对农业发展是单向促进关系。日本古代律令中规定“山川藪沢之利用公私共之”^[5]，可见日本存在共同管理和利用土地、山林等资源的悠久传统。基于此，总和共有说认为共有（物的共有和组织的共有）是推动农业发展的基础，而集体化是保障和发展共有的基础条件^[6]。村社稳定说从社会效益角度论证集体化能够保障村社稳定，推动农业发展^[7]。生态农业发展说认为在集体化的指导下，农民能充分发挥主体性，推动农业的可持续发展^[8]。土地公共说则从土地公共性视角出发，表示集体化生产方式能兼顾土地私有性和公用性，是有效实现农业发展的举措^[9]。虽然上述观点存在明显区别，但其共同点在于认同集体化对农业发展是单向的促进关系这一主张。

二是解体发展论。该观点认为只有集体化生产形式解体才能实现农业进一步发展。它认为现阶段要想推动农业发展必须依靠具有规模化、机械化和市场化特征的现代农场，而不是通过小农户的集体化联合。共同体解体说主张集体化中物的共同所有和组织间的共同协作，是生产力低下时期的被迫联合，已经无法满足当下需求，现在更需要以现代农场来推动农业发展^[10]。社会演进说从社会发展角度出发，指出农业集体化生产是封建制度的残余，提出去集体化才能实现农业现代化，要把现代化技术融入农业生产中去^[11]。小微农耕说认为小微主体是阻碍农业发展的根本原因，小微农耕作业下农业生产效率低下，农民收入堪忧，而农业集体化是大量小微主体能够存活的根源，因此要通过去集体化改变农业主体结构来实现农业发展^[12]。

三是相互促进论。该观点认为集体化与农业发展之间是动态促进关系。上述的观点都只从单向去看待集体化与农业发展的关系，而相互促进论则认为农业集体化与农业发展之间是动态促进关系^[13]。有学者在反思以往农业政策基础上，指出发展农业不能盲目效仿美国农业模式，必须立足于小农国情。进而指出，在小农主体情况下，农业集体化能有效实现生产要素的组织化，组织化又能稳固集体化传统，二者之间是相互促进的关系^[14]。内生发展说^[15]也认为日本在小农基础的国情下，集体化的农业生产模式是农业发展的内生动力，农业发展反之也会推动集体化的进一步巩固。

由此可见，虽然日本学界关于研究集体化与农业发展关系的学说众多，但大多可归纳为以上三种观点，这三种观点与日本农业集体化实践的不同阶段相对应。相比日本，中国集体化的实践历程颇为不同，学者对于集体化的研究起步较晚，关注点和日本也有所差异。相较而言，中国学界没有将集体化与农业发展的关系研究作为重点，而是聚焦于以下三方面的问题。其一，关于新中国成立初期实施农业集体化的必要性研究。包括经济必要说^[16]、家族伦理说^[17]等学说，主要从经济发展现状、社会传统等角度去解释农业集体化的必要性。其二，新中国成立初期的农业集体化顺利实现的原因研究。与具有村社传统，但在实施集体化过程中遭到抵制的苏联不同，中国实现农业集体化的道路十分通畅。政治动员说^[18]的观点获得较多认同。其三，乡村振兴背景下再集体化的可行性与实践性的研究。这一问题尚处于探索阶段，也是本文力图阐释的主要问题。目前，中国正在进行的农村集体产权制度改革是继土地改革、集体化和家庭联产承包责任制后的第四次

重大改革实践,其中北京农村的公司化统合、珠三角农村的合作社统合和苏南地区的政府统合,都表明再集体化已经是农村地区的普遍事实^[19],其经济社会效益显著,但这一现象尚未被理论界所重视。

综上所述,当前中国学界对于集体化与农业发展的关系研究处于理论和实践分离的状态。如何将理论与实践的研究相结合,构建“统分结合、功能引致、双层联动”^[20]的集体化生产方式和农业发展的动态反馈机制,培育新的农业经营主体和组织经营主体,是学界亟须研究的课题。为此,本文将基于日本集体化的实践历程,探讨乡村振兴背景下再集体化的现实意义和可行措施,以期当前中国的集体产权制度改革提供镜鉴。

2 农业去集体化改革与再集体化的契机

集落营农组合的出现,与集体化密不可分。第二次世界大战后,随着生产技术和科学管理方法的不断进步,建立规模化、集约化、市场化和农场化的现代农业成为日本农业改革的主要目标。为此,日本政府采取去集体化的举措,力图改变小农主体和传统的农业生产关系,以规模化家庭农场推动农业发展,实现农业现代化。实践表明上述发展模式并不符合日本农业的自然条件和小农社会的基本国情。去集体化改革虽然在一定程度上推动了规模化经营和机械化生产,但也加剧了离农化和兼业化倾向,导致日本农业的衰败。在此背景下,日本各界开始重新思考集体化与农业发展的关系。

2.1 去集体化的实践

关于去集体化的实践,主要存在于土地、农民和村集体三个层面。

第一,土地层面。土地的产权性质从总有到共有,土地流转也由禁止到鼓励。明治维新后,日本土地所有权便是农民个人所有,是私有的^①,然而土地的使用和管理仍以集体为单位。因此,农民虽然拥有明确的土地份额,享有所有权、使用权和收益权,但对土地的管理和处分却要受到集体约束^[21]。土地的产权性质是受约束的个人私有^[4],土地流转受到严格限制。但是日本政府为了实现规模化经营,取消了个人拥有土地面积的上限^②、提高农业补助门槛^③、鼓励土地流转^④。农民个体土地的流转与买卖不再受到集体约束。在此情况下,土地的产权性质是共有关系下的个人私有,土地的管理虽仍受集体约束,但土地的流转与买卖不再需要其他共有者同意。政府对土地流转的态度由禁止转为鼓励。

第二,农民层面。农民与土地的关系从束缚走向分离,小农户也由依附走向开放。小农户作为传统农业生产的主要力量,对于维持社会稳定有着重要作用,政府也重视对小农户的保护与发展。小农户的生产具有脆弱性,为此需采用集体化联合的方式,借用集体的力量来保障自身的存续。但这种模式下,个人权利受到集体的制约,难以主动脱离土地,大量农民被束缚在土地之上。然而,到了20世纪60年代,日本政府转变了对小农户的态度,认为小农户只能在特定时期对农业发展起到推动作用,现阶段大量存在的小微主体反而是造成农业发展低效的根本原因^[12]。因此,推动农业发展的一项重要举措就是农业主体去小农化。与此同时,土地产权性质从总有向共有下的个人私有转变,政府也由保护小农户经营转向鼓励集约化生产。农民对土地的强制依附被破除,可以自由选择从事农业或是其他行业。

第三,村集体层面。村集体场域内的居民由固定转向流动,村集体构成也由封闭走向开放。在日本传统

① 1870年日本《土地税法》规定土地所有权的私有化。

② 1970年日本政府修订《农地法》,废除了旧法中拥有土地最高额的限制,允许土地自由买卖。

③ 1961年的《农业基本法》,1992年的《新食物、农业、农村基本法》和1993年的《农业经营基础强化促进法》更改了农业补助的条件,只为规模化农业经营者提供融资、税收和机械设备等方面的扶持。

④ 1961年的《农业基本法》、1962年的《农业协同组织法》和1980年的《农地利用促进法》提出要加快农业用地流转,进行规模化经营。

乡村中,土地产权的总有性质是传统农业协作关系的基础,农民对土地的依附是村集体存在的根基,村集体结构是地缘封闭状态和血缘稳定状态下的静态结构。这种结构对小农户主体下的集体化生产具有保护与促进作用,但与市场化和农场化的现代农业相抵触。所以,日本政府为实现农业发展,通过市町村合并运动^①打破乡村的地缘封闭性,地理因素不再是乡村边界的决定因素,而是以人口规模为划分标准,并以神社为中心,推进神灵合祠,从而推动不同村集体成员之间的关系融合^②。加之,土地的产权性质也从总有转变为共有,乡村农地的所有者和经营者不再是特定人群,外来主体也可以成为所有者和经营者,乡村的血缘封闭性逐渐消失,村集体构成也从封闭走向开放。

2.2 去集体化的影响

去集体化改革对日本农业有着积极和消极两方面的影响。一方面,去集体化改革推动了农业规模化经营和集约化生产。主要表现为农户人均农地面积的扩大和农户总量的减少。去集体化改革前,日本农户人均农地面积仅为 0.68 公顷。改革实施后一直到 2020 年,农户人均农地面积已达到 2.51 公顷,增加约 2.7 倍(表 1)。与此同时,改革初期日本农户数量高达 489.14 万户,到 2020 年,农户数量为 174.70 万户,下降了 64%(表 2)。另一方面,改革也产生了负面影响。农户人均农地面积的扩大和小农户总数的减少,虽然在一定程度上为建立规模化、集约化、市场化和农场化的现代农业创造了条件。但是,这些变化并没有改变小农户在日本农业生产中的主体地位,而且政府所追求的现代农业模式在一定程度上忽略了耕地的自然地理条件。换言之,去集体化措施在取得一定成效的同时,却造成了更为严重的负面效应。其负面效应主要表现为以下三个方面。

表 1 1960—2020 年日本农户平均农地面积变化

单位:公顷

农地面积	年份						
	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
农户人均农地面积	0.68	1.02	1.18	1.25	1.49	1.82	2.51

数据来源:农林水产省,「面積調査」(<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/menseki/index.html>)。表 4 和表 5 同。

表 2 1976—2020 年日本农户数量变化

单位:万户

数量	年份					
	1976	1980	1990	2000	2010	2020
农户数量	489.14	461.45	419.36	323.86	252.76	174.70

数据来源:农林水产省,「認定農業者数」(<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/nintei/index.html>)。表 3 同。

第一,对农民主体的影响。去集体化改革导致农民能力的低质化与从业者断层。去集体化在推动农业主体去小农化的同时,加剧了农民的“离农化”现象。老年农民由于年龄、情感、能力等原因,大多数选择继续从事农业。青壮年农民具有年龄、劳动力等优势,更多人选择离开农业。去集体化系列措施实施以来,农户数量下降 64%(表 2),而且减少的农民群体以青壮年为主。然而农业作为劳动密集型产业,农民是农业生产发展的主要力量,大量青壮年劳动力流失,直接导致劳动力短缺。继续从事农业的农民大多专业化程度低,无法满足农业改革要求,农民主体呈现低质化。并且,现如今日本农业从业者中,60 岁及以上认定农业者占比超过一半(表 3),青壮年农业者占比严重断层,农业面临后继者不足的困境。

① 市町村合并运动于 1888 年开始实施,截至 2023 年,共有 3 次。

② 1904 年,日本内务省神社局以“神社中心主义”为倡导,通过强制性的政治手段对市町村进行神社合祠。

表 3 令和 2 年 3 月 (2020 年 3 月) 日本农业认定者年龄层级

年龄段/岁	人数/人	占比/%	年龄段/岁	人数/人	占比/%
≤29	1 032	0.5	60~64	32 618	17.0
30~34	3 439	1.8	65~69	36 440	18.9
35~39	7 811	4.0	70~74	25 388	13.1
40~44	12 346	6.0	75~79	9 608	5.0
45~49	15 562	8.0	80~84	3 075	1.6
50~54	19 062	10.0	≥85	680	0.4
55~59	26 009	14.0	总计	193 070	100.0

第二,对农地的影响。去集体化改革造成农地非农化现象增加和荒废面积上涨。原本在总有的土地产权性质下,许多分布碎片化、地理位置偏僻的农地仍被耕种。但去集体化的系列措施实施后,土地性质转变为共有下的个人私有。在外来主体涉足农业生产环节时,旨在追求更高的生产效率。然而,对于那些不符合规模化经营条件的碎片化农地而言,除了部分区位条件优越或具备特殊资源的农地被转作非农用途之外,绝大多数碎片化农地最终被弃置荒废。这种情况不仅加剧了农地非农化的现象,还导致抛荒面积的持续增加。同时,外来主体通过土地流转、租赁等方式将农业生产要素进行整合,以实现规模化经营,土地所有权与经营权分置的情况越发普遍。生产主体也由所有者转变为经营者,而生产主体的变更会导致经营理念变化。与土地所有者不同,只拥有短暂经营权的主体,在逐利性的驱使下,为了经济效益不惜牺牲生态效益^[22],如外来经营者往往在有限的租用时间内投入大量的化肥、农药进行生产,以获取最大收益。这导致经营期结束后,农地的土壤肥力与土壤结构遭到破坏,原本高质量的农业用地变成贫瘠的废弃农地。因此,改革过程中出现了一个十分奇怪的现象,农地总面积在持续减少的同时,农地抛荒面积却在持续增加(表4、表5)。

表 4 日本农地总面积变化

单位:万公顷

面积	年份						
	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
农地总面积	607.1	579.6	546.1	524.3	483	459.3	437.2

表 5 日本农地抛荒面积变化

单位:万公顷

面积	年份					
	1994	2000	2005	2010	2015	2020
抛荒面积	3.4	26.7	30.8	36	35.4	38.2

第三,对效益的影响。去集体化改革致使粮食自给率下降和生产成本提高。改革实施后,农业生产的规模化水平和机械化水平不断提升。农业生产效率在持续提高,但是粮食总产量却在不断下降。这是由于生产面向市场化后,作物种植以经济效益为导向。受到市场影响,农业主体更愿意在土地上种植经济价值更高的农作物,如蔬菜、水果和花卉等。愿意种植主粮的农业主体变少,这直接造成日本粮食总产量降低,粮食自给率持续下降。根据日本实施的以热量为单位的粮食自给标准测算,其粮食自给率已从1965年的73%跌至2020年的38%(图1)。而且,农业经营在追求规模化与市场化时,本应能通过规模效应降低生产成本。但在市场化的大背景下,农户为提高自身竞争力,就必须提高产品品质和生产效率。然而竞赛式的竞争,导致生产出现边际效益低于边际成本的租金散失现象^[23]。农户需要投入大量资金去购买农业机械、农药和种子。并且为了超越对手,往往需要购买比竞争者更高级的农业机械、更有效的农药、更优良的种子,农业生产成本大幅上升。但是农产品产出质量与效率却并未改善,边际效益低于边际成本。

总体而言,去集体化改革取得了一定的积极成果,推动了农业规模化经营和集约化生产。但是,在追求

现代农业发展过程中，去集体化改革却对农民、农地和农业效益造成损害，其总体效益由利逐渐转向弊。

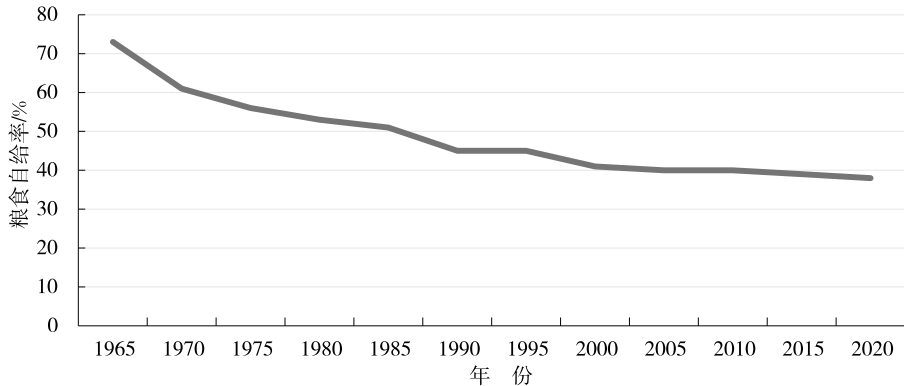


图1 1965—2020年以来日本粮食自给率变化

数据来源：農林水産省，食料自活率・食料自活力 (https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011_2.html)。

2.3 再集体化的契机

去集体化改革后，农业环境产生新的变化，为再集体化带来契机，这些变化主要包含国内和国际两方面的环境变化。

一是国内环境的变化。主要是自然村落的消亡和新农业主体的出现。日本的去集体化改革冲击了原有的乡村格局。一方面，乡村被城市吸收。去集体化措施实施后，离农农户和兼业农户现象越发普遍，大量农民长时间在外进行生产劳动。并且随着交通和通信技术的发展，乡村逐渐被城市吸收，农民与城市人口混住在一起或者成为城市居民。另一方面，偏远地区的自然村落因人口大量迁移而消失。大量位于山地中间的村落，青壮年劳动力完全流失，仅剩部分老年人口留存，自然村落处于消亡状态。与此同时，在去集体化改革中，日本政府实施了认定农业者政策。并在其制定的《农业基本法》中，倡导认定农家开展协作经营。基于此，许多农村地区成立了协作互助的生产组织。但之后的很长时间内，农业补贴政策出现了由设立到取消，再设立再取消的往复循环，相关组织也经历了创立到解体的过程，协作农户又变为个体农户^[24]。在此过程中，日本政府也培育了一批新型农业主体，即自立营农。自立营农指的是农业经营收入能够与相邻城市工人家庭收入相抗衡甚至高于其收入的家庭农业经营体。

二是国际环境的变化。1984年《前川报告》指出需要通过调整农业中的产品价格保护和进口农产品管制政策，来建立与国际相协调的经济结构。1999年，日本加入世界贸易组织（WTO）。为符合WTO中《农业协定》的规则，废除了《农业基本法》和《粮食管理法》，出台了《食品、农业、农村基本法》《主要粮食的供应和价格安定法》等系列法律^[25]。

综上所述，国内外新环境的变化对日本农业产生了新的影响。国际环境的变化让日本农业无法再通过贸易保护主义来维持自己的生存，自然村落的消失更加剧了农业生产困境，但是自立营农的出现也为日本农业发展带来了转机。自立营农是在农业困境下产生的，适应了新环境的新型农业主体。自立营农既拥有雄厚的农业资本要素，又克服了传统小农户分散经营和力量薄弱的缺陷。加上传统的集体协作传统并未随着自然村落的消亡而消逝，而是以新形式融入乡村发展。以上诸多因素促成了再集体化的出现。

3 再集体化的载体：集落营农组合的设立

3.1 集落营农组合产生的基础

如前所述，环境的新变化是再集体化的产生契机，而集落营农组合就是再集体化的组织实体，其在保留

去集体化积极成果的同时，对农业生产重新进行部署。新部署得以实现，有赖于利益、关系和组织三个层面的调整。

第一，在利益层面，将个体利益与村集体利益融合，实现利益重塑。农业生产过程主要涉及三方利益。一是村内农户。他们是直接关联者，也是传统农业协作关系的传承者。二是外来主体。作为去集体化后的新晋主体，他们更为关注生产。三是村集体。包含在村内长期生活的所有人。村内农户的主要利益是农地经营权和所有权的保障，外来主体的利益诉求为更高的农业收益，村集体的需求是各类资源的保护和可持续利用。从共同利益角度来看，农民为保障自己的农地经营权和所有权，会限制农地流转或者用严格的制度去规范农地流转，外来主体则需要将更多土地进行集中，村内农民和外来主体的利益诉求存在矛盾。同时，外来主体为了获取更高的农业收益，可能会损害生态效益去换取更多的经济效益，这又与村集体的利益存在矛盾。村内农民追求主体权益，外来主体追求经济效益，村集体追求生态保护^[26]。三者间利益相异甚至对立。而造成矛盾的关键在于外来主体不是村集体的一员，没有进入村庄关系网络中。通过集落营农组合，外来主体能够成为村集体成员，有机会融入乡村的关系网络。成为集体成员后，外来主体能够通过集体成员身份提高资源利用效率，提升经济效益。但同时也需要遵守村集体规则，注重村内资源的可持续利用。三方通过再集体化实现利益重塑，个体利益和村集体利益得以融合（图 2）。

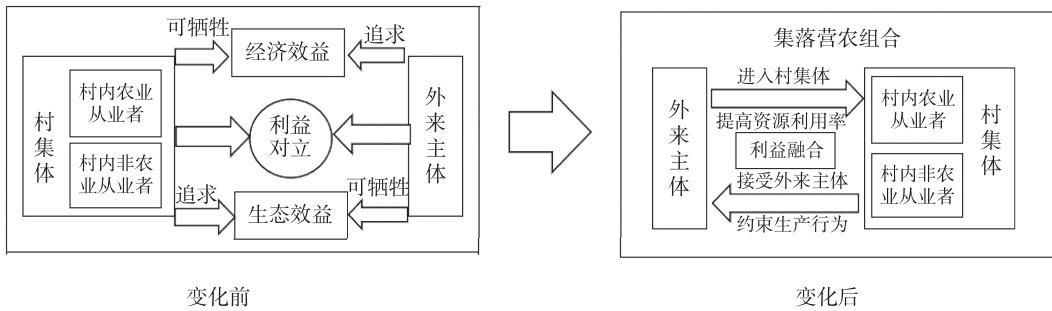


图 2 利益重塑“前”与“后”

第二，在关系层面，农业生产协作变为合作，实现关系重构。根据变化过程，农业生产关系可以划分为三个阶段。第一阶段是基于村落传统的生产协作。外来主体尚未介入乡村农业生产，农业生产过程中的协作仅限于资源的管理与利用、生产过程中的劳动互助。这种协作是基于传统的自发行动，不以获取利益为目的。因此，这一阶段虽然在一定程度上提高了农业要素的使用效率，但随着农业环境的新变化，传统的生产协作已经不适用于现实情况。第二阶段是农业生产协作的缺失阶段。日本农业实施去集体化改革后，传统的农业生产协作关系网络虽然存在，但由于内部农户流失，效果已极大降低。而外来主体虽然可以进入村庄从事农业活动，却与村集体存在利益对立，无法融入村庄集体的关系网络。所以，在这一阶段的农业生产活动中，农业的生产协作现象极为少见，处于缺失阶段。第三阶段是以要素激励为核心的合作阶段。集落营农组合建立后，外来主体通过利益重塑，能够融入村集体。同时，在乡村农业协作传统基础上，不同主体通过不同形式入股生产，根据要素进行利益分配。这一举措将所有主体利益融合，实现了不同主体的关系重构，提高了生产积极性，农业生产进入以要素激励为核心的合作阶段。

第三，在组织层面，组织形式由传统到现代，实现组织重建。农业组织在农业生产中扮演着组织者、协调者和服务者的角色，对提升农业生产效率、质量和可持续发展起到了重要作用。在日本传统的农业生产活动中，农业组织并不是按照制度所建立的，而是存在于乡村传统中。因此，它并没有明确的结构，是否履行责任也仅依赖成员个人的道德感。这种传统的农业组织形式，虽然在一定程度上满足了农业生产的需要，但也存在着组织不规范、管理混乱、道德风险高等问题。而在去集体化改革中，日本政府鼓励规模化的家庭农场发展，也建立了许多新的农业组织。但是，这一时期所建立的农业组织是由政府主导，是为了维护改革秩序，确保改革目标实现。日本政府新建的农业组织虽然为农业生产提供了土地流转和贷款等方面的支持，但

并不涉及生产的协作。随着日本政府农业改革的推进，政府建立的农业组织也在逐渐转型，向着规范化、专业化和现代化方向发展。集落营农组合就是在这样的背景下重新建立的。它立足于乡村的农业协作传统，是以集落为单位的农业组织。与以往的自发组织相比，集落营农组合具有严密的组织结构，对未来发展方向有着详细的规划。同时有着明确的法律定位，是国家认可的农业合作组织^①。

综上所述，再集体化是日本为摆脱农业困境并实现农业发展目标，紧密结合本国实际情况而采取的新的农业改革措施。它并不是简单地将个体经营的土地和生产资料集体化，组成集体合作社，实行统一经营管理的生产组织形式，而是实现了保持土地私有情况下的集体联合。这一新举措强调了在集体化的基础上更加注重调动成员积极性和合理配置资源，促进农业生产的协调发展。它适应了日本农业新环境，是生产组织形式的创新。

3.2 集落营农组合的组织结构

集落营农组合作为地缘性的农业组织，是再集体化改革的主要载体，对日本近年的农业结构调整和农村经济社会的发展起到重要作用。它将农业生产过程中正在解体和农村正在消亡的各类要素重新在集落营农组合的框架内重构统合。日本农林水产省对集落营农组合的定义为：以集落为单位，自立经营农户为主体，联合其他类型成员，在生产过程中达成共同化和统一化的协定，开展农业经营或相关活动的地缘性组织^②。具体的组织结构如图 3 所示。

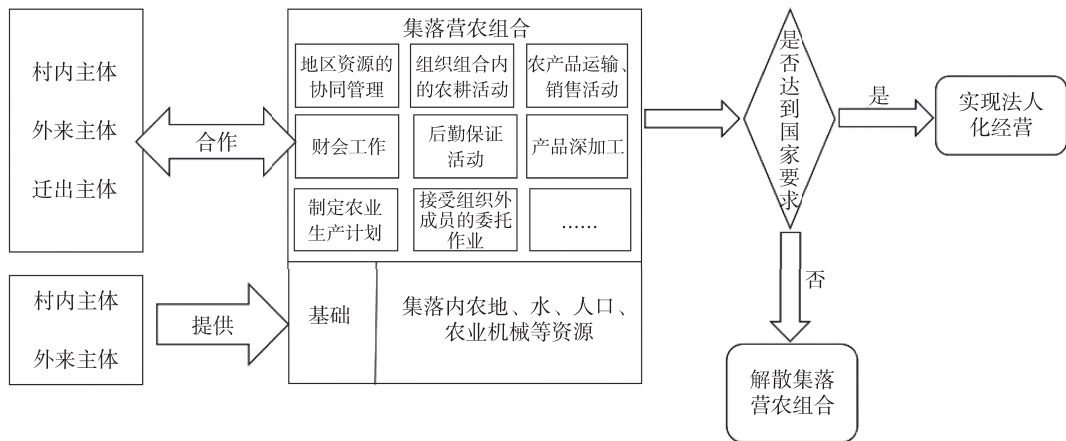


图 3 集落营农组合的基本架构

集落营农组合的组织架构可分为基础和上层两部分^[27]。其中基础部分包含村落内部的农地、水、人口和农业机械等多种资源。村内水、公路等多种资源所有权属于集体，其管理、处分权能的行使必须征得集体同意。同时，农户在保有农地所有权的情况下，将经营权转交给集落营农组合，作为生产要素进行入伙。即使没有土地的村民也可通过出资购买农业机械、参与农业生产等方式加入组合。组合内成员，根据要素比例，每年按约定进行盈利分红。集落营农组合以基础层的联合，实现村内生产关系的重构。相比之下，上层部分主要推动外来主体和村内主体进行合作，共同纳入集落营农组合组织内。集落营农组合可以开展多种形式的生产经营活动，并通过对职能的细分化和专门化，提高组织成员的能力水平。同时，明确的法律定位让组合的约束力更强，提高了资源的利用效率。

总体而言，集落营农组合的基础部分重视村庄内部社会关系的重构，上层部分更注重追求经济效益。但

① 《食品、农业、农村基本计划》第 28 条指出：国家为确保地区农业的生产效率，将会采取必要的措施来促进以集落为基础的农业组织、共同开展农业生产活动的农业组织、受委托从事农业生产的组织的活动。2022 年，日本政府正式将集落营农组合确定为未来农业的担当者。

② 数据来源：农林水产省，農業構造動態調査地域就業等構造調査報告書（<https://www.e-stat.go.jp/stat0search/files?lid=000001059442layout=datalist>）。

是，上层部分生产、加工等多种生产经营活动实现的前提是基础部分的联合，基础部分的构建对上层部分生产经营活动的发挥起着决定性作用^[28]。

4 再集体化的成效：集落营农组合的功能与展望

4.1 集落营农组合的多重功能

集落营农组合是再集体化的组织实体，不仅是农业规模化经营的有效载体，而且具有多重功能。

第一，在不触动土地性质的前提下，实现了农地所有权私有状态下的组织联合。它在土地私有前提下，实现了对土地的集中利用，为规模化经营和集体化实践找到了新的发展模式。以往的农业集体化实践，均是以土地集体所有为前提。之前的规模化经营，也都是将土地所有权归属集体或个人，开展国有农场经营或家庭农场经营。而集落营农组合实现了组织联合，同时保留了农户的土地所有权，极大保护了农户利益。

第二，改变了合作形式，有助于提高资源利用效率，达到调动成员积极性的目的。集落营农组合不排斥外来主体、兼业农户和小微农户，将各类农业主体都纳入组织当中。组织内不仅有青壮年劳动力，老人和妇女也是组合成员，依据能力安排工作，提高了生产要素的利用效率。还根据组织需求，从外部吸纳专业人才。集落营农组合还以要素激励生产，克服了传统农业集体化下缺乏激励、效率低下的问题。

第三，盘活了抛荒和弃耕农地，有效抑制了农业衰退现象，改善了乡村人居环境。集落营农组合诞生前，离农化和兼业化现象严重，抛荒和弃耕现象普遍，农业农村陷入衰退。而外来农业主体为了经济效益，在农业生产中不惜以破坏环境为代价。集落营农组合通过联合，将抛荒与弃耕农地重新利用，恢复了农业生产，阻止农业农村进一步衰退。此外，还通过制度规则约束外来农业主体的行为，维护了乡村人居环境。集落营农组合既有经济效益，又有社会效益，其功能具有多面性。

总体来说，集落营农组合作为一种新型的农业组织形式，以其独特的特点和多重功能在农业发展中发挥重要作用。其多重功能为农业发展注入新的活力，集落营农组合已经成为农业发展中不可或缺的力量。

4.2 集落营农组合的现状与未来

根据日本农林水产省最新统计数据，截至2023年5月，日本全国共有14 227个集落营农组合，而日本市町村总数量仅有1 730个。这也意味着平均每个市町村有8个集落营农组合。从地域分布来看，东北地区数量最多，有3 320个，其次是中山地区和九州地区^①。

集落营农组合作为日本农业再集体化的重要载体，在2022年被日本政府确定为未来农业的担当者。这在客观上要求组织本身要不断更新，与时俱进。其主要的发展方向就是组织形态向法人化方向转变。而集落营农组合的法人化包含农业组织法人和公司法人两种形态^[29]。农业组织法人便于集落营农组合更好地开展农业生产和经营，不仅能向政府要求更多的技术支持和资金补贴，更能参与政府农业政策的制定和决策过程，向政府提出农业政策意见和建议。而公司法人则分为合资公司、合伙公司、股份公司和有限公司4种具体形态。从权力对比的视角看，农业组织法人最大的不同便是可以从事农业生产以外的商业和经济活动，享受的权利更为广泛，同时受到更多法律制约。法人化是集落营农组合强化能力、提高实力的重要手段。截至2023年5月，实现法人化的集落营农组合有5 762个，占集落营农组合总数量的40.5%^②。

此外，为了进一步加强自身实力，承担起农业未来担当者的重任，集落营农组合的经营内容也朝着复合经营方向发展。根据官方统计数据，截至2023年5月，约有70%的集落营农组合开展了复合经营、40%的集落营农组合开展了农产品加工，不再单纯以出售初级农产品作为组合的经营活动。从针对集落营农组合的

① 数据来源：农林水产省，集落营农实态调查 (<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/einou/index.html>)。

② 数据来源：同①。

现实调查可以看出，除了政府规划的前进方向外，组合本身也在积极探索新的前进方向，以承担起未来农业担当者的身份。

5 镜鉴与启示

稳定高效的农业经营主体，是推动农业发展、保障农村集体产权制度改革效能、实现乡村振兴必不可少的条件。从最初重视农业经济发展到如今关注农业地域共生，从去集体化改革到再集体化实践，日本集落营农组合的建立过程反映了政策导向的转变。集落营农组合在日本农业现代化中扮演着重要角色，它将乡村的互助传统与现代组织方式结合，实现了农业组织形式的创新，为规模化经营和集体化实践找到了新的道路(图4)。与日本相似，中国农业不仅已经经历多次集体化相关改革，而且正处于农村集体产权制度改革关键期，通过拓权赋能提升改革效能，积极探索再集体化的可行性与正当性。但是，随着改革的深入，个体利益与集体利益冲突、同一场域内多元主体分化、改革成效难以持续等问题不断凸显^[30]。而日本集落营农组合的实践经历对于中国培育新型农业经营主体、发展新型农村经济模式，以及尝试新型适度规模经营、解决当前发展困境，具有重要的镜鉴与启示意义。

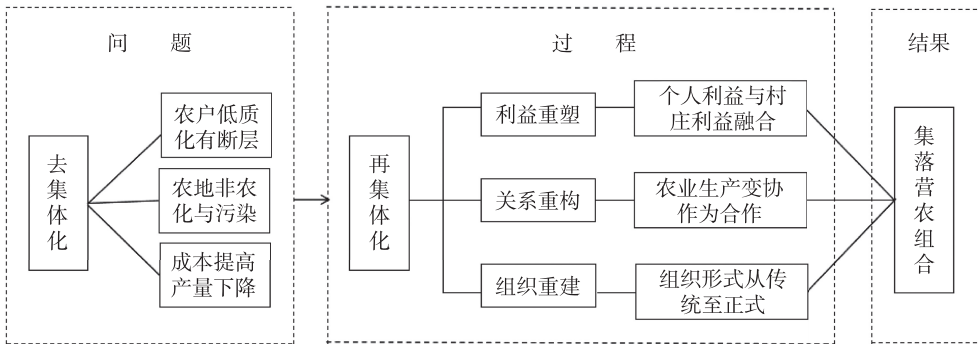


图4 日本集体化实践的变迁与集落营农组合的建立

通过对日本农业实践的分析可知，日本集落营农组合不仅保留了要素激励、市场竞争等手段，明确了去集体化的限度，而且立足于协作传统，通过组织完成关系重构，实现利益重塑(图4)。集落营农组合既保证了农民个体土地权利的实现，又为集体对土地的统一规划和管理保留空间，顺应了农村集体产权特性的变化。其经历证明了再集体化与个体权利实现并不矛盾，集落营农组合联合村庄对土地资源综合利用，顺应了农业现代化的需要，也为小农户提供了便利的耕作条件。同时解决了资本不足、劳动力短缺等问题，保障了个体与集体利益的实现。中国当前对农业发展与集体化关系的问题是缺乏经验本身的研究，更缺乏国别比较的视野。所以集落营农组合的经验研究可为中国去集体化的限度与再集体化的必要性提供多方面的启示。

第一，明晰集体化与本国农业的关系是设计改革方案的前提。从日本经验来看，去集体化系列措施是模仿他国成功经验启发而设计的改革方案，但并不是适宜日本国情的最佳方案，因此未能取得理想的成效。而再集体化实践则是重新定位了集体化与农业发展的关系后，基于小农国情和集体化协作传统而设计的改革方案，相关改革的开展有力促进了农业生产的提升和农村社会的稳定。目前中国已经经历土地改革、集体化和家庭联产承包责任制3次重大改革，当下正在进行的农村集体产权制度改革还处于探索阶段，改革内容与限度尚未明确，需要进一步明晰集体化与农业关系，厘清改革界限，才能设计更好的农村集体产权制度改革方案。

第二，将传统和现代因素相结合是改革得以成功实施的关键。日本在再集体化实践和集落营农组合建设中，其始终坚持“传统+现代”路线。以协作传统凝聚村民，推动现代因素发展，能让农业生产更加高效与可持续。将现代要素融入传统中去，实现农业生产的发展与升级。而中国既存在生产协作传统，又有丰富的

现代农业经验,应在集体产权制度改革试点中,积极尝试将传统与现代因素相结合,利用农村本土特质充分调动群众参与改革,同时通过现代要素提高参与水平与改革效能,只有如此才能有效保障改革的成功推广与施行。

第三,建立稳定高效的组织是改革效能的重要保障。拥有充分体现本国特色、顺利将传统和现代因素相结合的改革方案后,组织的作用会更加凸显。日本集落营农组合作为再集体化实践的组织实体,也是农业规模化经营的有效载体。其以村内各类农业资源为基础,将协作传统作为依托,吸纳多元主体,化解场域冲突,成功建立稳定高效的组织。当下北京、江苏等多个省份已经开始了再集体化的实践探索,但在研究中发现,各地再集体化的形式各异,普遍存在自主性弱、组织松散等现状,目前还未找到一种可以在全国推广实施的经验。必须通过培育稳定高效的组织经营体,有效整合乡村资源要素,才能更有效推动改革进程,提升改革效能。

本文根据日本农业改革实践的变迁,梳理了集体化与农业发展的关系,为中国在乡村振兴背景下推进集体产权制度改革与实施再集体化的现实意义和可行措施研究提供了一定方向。中国的“三农”问题与日本在许多方面都具有相似性,如都有着农业集体化历史及都面临农村人口流失、劳动力不足等问题。但中国的实际情况更为复杂,也正如前文所提到的,改革能够成功的前提是立足于本国特色的改革方案。因此,中国农村的集体产权制度改革应当如何推进,农业的未来应否再集体化、何以再集体化,还需要以调研为基础进行更深入的探讨。

参考文献

- [1] 范德普勒格. 小农与农业的艺术: 恰亚诺夫主义宣言 [M]. 潘璐, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2020.
- [2] 中田薰. 明治初年の入会権 [J]. 国家学会雑誌, 1928 (5): 787-789.
- [3] 川島武宜. 慣習法上の権利-入会権 [M]. 東京: 岩波書店, 1983.
- [4] 肖盼晴. 从总有到共有: 集体产权权能重构及治理效应 [J]. 财经问题研究, 2020 (2): 7.
- [5] 阿部猛. 山川藪沢 [M]. 鳥取: 朝倉書店, 2005.
- [6] 中田薰. 明治初年に於ける村の人格 [J]. 国家学会雑誌, 1927 (11): 1904.
- [7] 村松祐次. 農業集体化と百家争鳴 [M]. 東京: アジア研究, 1956.
- [8] 細谷昂, 米地文夫, 平塚明, など. 生態農業における個と集団 [M]. 東京: 総合政策, 2004.
- [9] 庄司俊作. 日本の近代的所有権と農地改革・戦後農地所有: 土地の公共性の視点から [J]. 農業および園芸, 2017 (3): 205-211.
- [10] 大塚久雄. 共同体の基礎理論 [M]. 東京: 岩波書店, 1955.
- [11] 黛友明. 村落共同体とワタクシ [J]. 人文学報, 2019 (113): 71-90.
- [12] 小田切徳美. 日本農政の総括と展望: 農業基本法以降の農政展開 [J]. 土地制度史学, 1999 (41): 123-132.
- [13] 東アジア地域研究会, 北原淳. 講座東アジア近現代史 [M]. 東京: 青木書店, 2002.
- [14] 森武磨. 戦間期の日本農村社会: 農民運動と産業組合 [M]. 東京: 日本経済評論社, 2005.
- [15] 鹤见和子, 胡天民. “内发型发展”的理论与实践 [M]. 東京: 東京大学出版社, 1989.
- [16] 吴淑丽. 农业集体化时期发展农村集体经济的效用及其启示 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2022 (4): 94-102, 108.
- [17] 颜燕华. 集体制与农户生产: 对农业集体化时期生产实践的再考察 [J]. 社会, 2023, (3): 111-134.
- [18] 刘瑜, 罗嗣亮. 为何如此热情高涨?: 政治动员和中国的农业集体化 [J]. 现代哲学, 2007 (5): 42-47.
- [19] 夏柱智. 再集体化: 发达地区农村地权变革的逻辑 [J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2020 (1): 24-32.
- [20] 谢艳乐, 祁春节. 农业高质量发展与乡村振兴联动的机理及对策 [J]. 中州学刊, 2020 (2): 33-37.
- [21] 我妻栄, 有泉亨, 川井健. 民法総則・物権法・債権 (第3版) [M]. 東京: 劲草书房, 2008.
- [22] 肖盼晴, 姚玉凤. 农村集体产权制度改革与可持续发展: 以新内生式发展论为视角 [J]. 农林经济管理学报, 2022 (5): 555-563.
- [23] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道 [M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012.
- [24] 清水池 義治. 農業政策の新自由主義的改革と農業市場研究の課題: 2000年代以降の日本を対象に [J]. 農業市場研

究, 2022 (3): 18-29.

- [25] 山口大介, 大隈満. 経営発展型集落営農と地域保全型集落営農の比較分析 [J]. 愛媛大学農学部紀要, 2008 (53): 1-6.
- [26] 胡小平, 毛雨. 为什么土地经营权抵押贷款推进难: 基于四川省眉山市彭山区的案例 [J]. 财经科学, 2021 (2): 109-120.
- [27] 楠本雅弘. シリー又地域の再生と進化する集落営農: 新しい社会的協同経営体と農協の役割 [M]. 東京: 農山漁村文化協会, 2010.
- [28] 柳村俊介. 水田・畑作経営安定対策下における集落営農組織等の動向と今後の課題: 急激な農地集積と集落営農組織の変動. [M]. 東京: 農林水産政策研究所, 2009.
- [29] 田代洋一. 日本形象与农业 [M]. 杨秀平, 王国华, 刘庆彬, 译. 北京: 中国农业出版社, 2010.
- [30] 肖盼晴. 集体产权的权能拓展何以促进共同富裕?: 基于马克思产权理论的分析 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2024 (1): 65-79.

De-collectivization or Re-collectivization: Reflections and Insights from Japanese Rural Camp Farming Cooperatives

XIAO Panqing XIANG Jin

Abstract: Collectivization is an effective means to organize farmers and realize large-scale agricultural management. Collective cooperation, coordination and equal rights and responsibilities are its basic characteristics. Taking the organization carrier of re-collectivization Rural Camp Farming Cooperatives as an example, this study reviews the theoretical research trends and practical reform progress of collectivization in Japan. It is found that the theory and practice of collectivization in Japan are dynamic and staged. Although the government-led de-collectivization reform is conducive to the development of large-scale agriculture, it is not suitable for the agricultural reality of small-scale farming society, and it is difficult for the traditional collectivization form to adapt to the modernization of rural collective property rights. Under this background, in the practice of re-collectivization Rural Camp Farming Cooperatives, various elements that are disintegrating and disappearing in the process of agricultural production and rural areas are reconstructed and integrated in the framework of combination, and the implementation path of agricultural modernization is established. In view of this, the reform of China's collective property rights system should clarify the limitation of de-collectivization and the necessity and content of re-collectivization. On this basis, cultivating new agricultural management subjects and developing new rural collective economic forms can effectively realize the task and goal of collective property rights system reform.

Keywords: De-collectivization; Re-collectivization; Rural Camp Farming Cooperatives; Organization

(责任编辑 张雪娇 卫晋津)

澜湄粮食安全治理：主体动因、复合困境与优化进路

◆ 徐佳利

(农业农村部对外经济合作中心 北京 100020)

摘要：在全球粮食安全合作治理机制失灵、赤字不断累积及治理权力下沉的背景下，区域合作逐渐补位，为改善全球粮食安全形势开辟了重要路径。本文聚焦澜湄合作，较为系统地阐述了澜湄粮食安全治理的基础和条件，详细分析了澜湄国家参与区域粮食安全治理的主体动因，力图多维度展现澜湄粮食安全治理对域内国家乃至全球粮食体系的影响。研究表明，澜湄国家推进区域粮食安全治理的主体动因在于成员国对粮食安全重视度的提升、强化在全球粮食体系中话语权的需求及优化澜湄国家自身国际形象的必要性。然而，澜湄粮食安全治理也面临着成员国利益诉求差异化、域外大国深度介入、治理风险性因素陡增等复合性困境。未来，中国应致力于进一步推动健全区域粮食安全治理机制，营造更加有利于粮食安全合作的区域政治环境，加强在气候变化、灾害防范和科技创新等重点领域的粮食安全合作，推动构建澜湄粮食安全命运共同体。

关键词：全球粮食安全；澜湄合作；粮食安全治理；机制建设

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.07.003

1 引言

粮食安全是人类社会的永恒主题，也是国际社会的共同关切。澜湄区域的粮食安全问题长期以来一直存在，是威胁地区安全与可持续发展的重大风险。在全球粮食安全治理机制失效、赤字不断累积及治理权力下沉的背景下，作为全球重要的粮食产区及饥饿人口密集区，澜湄区域的粮食安全治理任务越发紧迫。2016年，第一个由澜沧江-湄公河流域沿岸国家共商、共建、共享的新型次区域多边合作机制——澜湄合作机制正式建立，并将“农业与减贫”确立为五大优先合作领域之一，为应对域内粮食安全挑战提供了新契机。澜湄合作机制将粮食安全议题纳入区域协同发展框架，同时依托新型治理理念，借助综合性治理机制，从政治、经济和安全等多个维度深入推动粮食安全治理。2022年，澜湄国家共同发布了《关于在澜沧江-湄公河合作框架下深化农业合作和保障粮食安全的联合声明》，将区域粮食安全治理提升至全新高度。此外，澜湄合作也是落实“一带一路”倡议和全球发展倡议的重要平台，深入剖析区域粮食安全复合困境，探讨在新一轮全球粮食危机背景下推进澜湄区域粮食安全治理的有效路径，可为广大发展中国家通过区域治理应对当前现实性粮食安全挑战提供经验借鉴。可见，该研究兼具现实意义和时代价值。

当前，虽然学者们已从不同主体、区域、领域等多元视角围绕澜湄粮食安全议题进行了一定的研究，但

收稿日期：2024-01-07。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色大国外交能力建设研究”（19ZDA135）。

作者简介：徐佳利（1992—），男，河北沧州人，硕士，助理研究员，研究方向为国际发展、全球粮食安全，E-mail: xujiali_fm@126.com。

既有研究,一方面,从农业国际合作这一比较宽泛的议题领域切入,忽视了对澜湄区域粮食安全议题的针对性分析。例如,胡迎春分析了澜湄农业和减贫的最新进展,指出澜湄农业和减贫合作应扩大资金渠道、推进多边合作、强化能力建设^[1]。杨晓颖和刘艺卓重点分析了中国与湄公河国家农业经贸合作的新动态,指出应加强中国与湄公河国家在贸易和投资方面的政策沟通,促进贸易与投资政策的透明化及通关程序便利化^[2]。马婕立足澜湄合作整体机制,梳理了澜湄农业合作的项目建设及平台建设中的亮点案例^[3]。另一方面,部分研究虽然谈到了该区域粮食安全议题,但更多是从东盟或东南亚这一更广泛的地理范围进行分析。尽管其中部分内容涉及澜湄合作机制的成员,但针对性依然不足,缺乏专门聚焦澜湄区域粮食安全问题的文章。因此,其依然无法厘清澜湄粮食安全治理的特征和问题,对澜湄国家开展粮食安全合作与治理的指导性有待提升。例如,姚毓春和李冰重新审视东南亚各国包括粮食生产、粮食贸易和粮食储备在内的粮食安全保障体系,指出东南亚国家要继续维持自身在粮食安全方面的优势领域,努力补齐粮食安全保障体系的短板^[4]。贺嘉洁以“东盟与中日韩紧急大米储备”机制为例,分析了以公共储备为特征的区域粮食安全援助机制成功的内在逻辑^[5]。崔海宁从区域粮食安全合作治理机制有效性概念、评估标准和分析问题结构、权势对比、机制属性和国内环境四维度影响因素的基础上展开探究,指出“东盟与中日韩紧急大米储备”在及时有效应对危机、扶贫减贫及保障粮食安全方面仍有效性不足^[6]。

从已有研究来看,关于澜湄地区粮食安全治理议题研究呈现出两个明显特点。第一,对澜湄区域粮食安全治理的系统性分析比较匮乏。目前的研究成果集中在东南亚或东盟地区层面,较少把澜湄地区作为一个专门整体来开展研究,从而造成对澜湄地区的粮食安全治理的现有基础和条件及澜湄国家开展该项治理的主体动因缺乏整体性认知,更对如何更有效地推进区域粮食安全治理缺乏创新性思考。第二,缺乏澜湄合作的分析视角。2016年澜湄合作机制启动之后就成为该地区治理的主要机制,对粮食安全治理在理念和路径等方面都进行了制度性的创新,在发展与安全平衡兼顾的合作框架下推进对粮食安全问题的根源性治理,但学术界显然缺乏这一视角的分析。概言之,无论是从议题角度还是从地理范畴角度来看,既有研究成果对澜湄粮食安全治理的系统性分析仍比较匮乏,远落后于澜湄粮食安全治理实践。

对此,本文将利用澜湄国家农业部门和联合国粮农组织(FAO)官方网站数据、政策文件和项目档案等一手资料,进行系统梳理和探究。第一,从机制建设、政治基础、物质条件三个维度出发,系统梳理澜湄粮食安全治理的基础和条件。第二,以澜湄国家的合作需求、粮食体系转型、国家形象提升为切入点,系统剖析澜湄粮食安全治理的主体动因。第三,结合治理实践,深入探究澜湄粮食安全治理进程中的复合困境。第四,针对当前治理限度,探讨澜湄粮食安全治理的优化进路。

2 澜湄粮食安全治理的基础和条件

澜湄流域沿岸是全球重要的粮食生产和消费区域,但受限于经济发展水平、气候变化及现代农业科技与管理经验滞后等多重因素影响,澜湄地区长期面临着沉重的粮食安全负担。近年来,通过加强机制建设、开展多元化粮农发展项目,澜湄粮食安全治理呈现出规范化、制度化的发展态势,治理的基础和条件不断巩固。

2.1 区域粮食安全治理机制和框架基本确立

机制为国际行为体应对发展挑战提供了一种有序、规范和可持续的治理结构与范式,以促进有效合作和科学决策。当前,澜湄国家在粮食安全合作机制建设上大体分为两个阶段。第一,机制启动阶段。2016年,澜沧江-湄公河合作首次领导人会议在中国海南召开,会议发布了《澜沧江-湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》,将农业列为澜湄合作的五大优先领域之一,明确提出“要开展农业技术交流与农业能力建设合作,在湄公河国家合作建立更多的农业技术促进中心,建设优质高产农作物推广站(基地),加强粮食安全合

作”^[7]，标志着澜湄区域粮食安全合作机制正式启动。第二，机制完善阶段。澜湄合作机制建立后的区域粮食安全治理，既是对流域地区已有粮食安全合作传统的继承，又是澜湄国家在新的合作框架下推动粮农产业发展的重要体现。2017年，澜湄合作农业联合工作组正式运行，旨在推动澜湄国家间的农业交流合作与战略对接。此后，澜湄粮食安全治理的机制化进程进一步加快。2018年，中国在澜湄合作第二次领导人会议上提出“共同设立澜湄农业合作中心”。2019年，澜湄农业合作中心挂牌成立，并积极推动区域农业与粮食领域的经验分享、立场协调与务实合作，发挥着区域性协调支持机构的作用^[8]。

治理框架在澜湄粮食安全合作中发挥着导向型作用。2020年，澜湄国家政府联合发布《澜湄农业合作三年行动计划（2020—2022）》，明确了合作的重点领域，就加强农业政策对话、农业产业发展、农产品贸易与农业私营部门投资合作、能力建设与知识分享及其他优先领域合作达成广泛共识^[9]。此后，澜湄国家逐步将粮食安全治理的重心转移到区域粮食体系建设上来，使得区域粮食安全治理更加系统化、科学化。2022年，在澜沧江-湄公河合作第七次外交部长会上，澜湄国家共同发布《关于在澜沧江-湄公河合作框架下深化农业合作和保障粮食安全的联合声明》，明确提出“加强粮食安全合作，提高粮食生产能力，减少粮食损失和浪费，加强供应链韧性，强化政策交流和信息共享，推动在澜湄区域建立更可持续的农业粮食体系”^[10]。2023年，澜湄国家在澜沧江-湄公河合作第四次领导人会议上，通过《澜沧江-湄公河合作五年行动计划（2023—2027）》，强调要深化粮食安全和农业食品体系合作，加强粮食减损、质量标准、生产力提高、食品营养和安全、应急供应、电子化交易等领域的政策和技术交流合作^[11]。在上述三个合作框架的指引之下，澜湄粮食安全合作方向日益清晰，合作领域不断拓展，治理体系渐趋完善。

此外，湄公河国家政府积极出台国内配套政策方针对接澜湄粮食安全合作，让区域合作真正成为驱动域内国家提升粮食安全水平的重要动力。如柬埔寨农林渔业部制定《农业战略发展规划（2019—2023年）》，强调提高农业生产力，扩大农产品出口^[12]；泰国坚持“农民稳定、农业富余、农业资源可持续发展”理念，制定《20年农业发展规划（2017—2036年）》，纳入国家20年发展战略^[13]；越南制定《2021—2030年农业农村可持续发展战略和2050年远景展望》，强调农业是国家可持续发展的基础，并提出到2030年农林水产品出口额年均增长5%~6%等具体目标^[14]。

概言之，当前澜湄粮食安全治理形成了以领导人会议为引领、联合工作组会议和澜湄农业合作中心为协调机制、各类国内配套行动指南为基础的合作架构，为推动澜湄国家粮食安全合作提供有力的制度保障。

2.2 区域粮食安全合作的政治互信不断提升

粮食安全已深度融入地区国际关系，成为塑造互信友好、互惠互利的东亚地区国际关系进程中一项重要因素。而澜湄国家均为发展中国家，农业与粮食安全是域内各国经济发展的重要基础和根本保障。澜湄国家均在不同程度上面临着饥饿和贫困问题的困扰，在推动农业可持续发展、保障粮食安全方面拥有强烈的合作需求，这为推进澜湄粮食安全治理奠定了良好的政治基础。

共同的粮食安全挑战强化了澜湄国家间的政治互信。在一系列重大风险因素冲击下，全球正陷入新一轮粮食危机，围绕粮食安全的国际博弈日趋激烈，全球粮食安全治理面临严峻威胁，澜湄地区深受其影响。以俄乌冲突的外溢效应为例，根据联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）数据，俄罗斯和乌克兰占到了东南亚小麦进口量的25%，而俄罗斯和白俄罗斯占到了东南亚化肥（钾肥和其他）进口量的18%^[15]。世界银行数据显示，俄乌冲突导致2022年全球能源和粮食价格分别上涨50%和20%^[16]，东盟（含湄公河国家）的通货膨胀率从2021年的3.1%上升到2022年的4.7%^[17]。在此背景下，澜湄国家认识到只有深化区域合作才能有效提升粮食安全水平。为应对区域粮食安全挑战，澜湄国家在面临紧急情况时展现出紧密的粮食安全合作态势，如提供紧急粮食援助、开展联合救灾行动等。澜湄国家在彼此危急时刻的相互支持与合作，既表明了澜湄国家在政治层面的互信，也巩固了国家间的友好关系。例如，老挝诸多乡村地区儿童面临着粮食不安全和贫困问题困扰，中国全球发展和南南合作基金（GDSSCF）在资金方面给予积极支持，联合世界粮食

计划署采购 930 吨大米和 120 吨鱼罐头，向老挝 1 400 个小学的 13 万名学生提供学校营养餐^[18]，这一紧急援助既缓解了老挝部分地区的粮食安全问题，也增进了两国政府和人民间友好关系。

澜湄合作的务实性加深了成员国对机制的认可。当前持续推进的全球化促进了东南亚地区的贸易与投资活动，强化了东南亚国家间经济的相互依赖，区域联系越发密切^[19]。以务实项目为导向是澜湄合作的一大亮点。近年来，澜湄国家利用亚洲合作资金、全球发展和南南合作基金在粮食安全领域开展了一系列“小而美、见效快、惠民生”的粮农发展项目，涉及农业技术分享、农产品贸易自由化、气候变化适应性农业等诸多领域。2020 年，中国提出“丰收澜湄”项目集群，聚焦政策对话项目、产业发展提升项目、投资贸易促进项目、能力建设项目 4 类项目。同年，中国充分发挥广西区位优势，在澜湄国家实施合作项目 60 余个，先后在越南、老挝、柬埔寨、缅甸和中国（广西）落地开展了一批中国（广西）—东盟农作物优良品种试验站项目，试验站引进试验示范的农作物品种普遍比当地种植品种增产 20%~50%，亩^①增收超过 20%^[20]。2022 年，中国又提出启动实施务实惠湄举措——“澜湄农业合作百千万行动计划”，为湄公河国家开展 100 个农技推广项目、培训 1 000 名农业致富带头人、建设 10 000 公顷示范良田^[21]。这些合作项目的实施既提升了区域粮食生产水平，又增进了各国民众对澜湄机制的认可度，彰显了和平发展、合作共赢的理念，巩固了成员国间政治互信。

2.3 区域粮食安全治理的物质基础日益增强

良好的农业资源禀赋是开展澜湄粮食安全合作的重要前提。澜湄区域是全球水稻和玉米等粮食作物的主产区，具有广阔的农业发展空间。农业在澜湄国家的经济发展中占有突出地位，农业人口占比高，地理和气候条件优良，为澜湄国家开展粮食安全合作提供了扎实的物质条件。以水稻为例，世界上超过一半的人口将大米作为口粮，而澜湄区域是全球最重要的水稻产区^[22]。FAO 最新数据显示，2022 年，全球水稻总产量约为 7.76 亿吨。其中，中国水稻产量以 2.1 亿吨位列世界第一，越南、泰国、缅甸、柬埔寨分别以 4 267 万吨、3 432 万吨、2 468 万吨、1 162 万吨位列世界第五、第六、第七、第九。此外，老挝大米产量为 359 万吨。澜湄国家水稻产量合计占到了世界总产量的 42.1%，世界前十大水稻生产国中澜湄国家占据五席^[23]。玉米是澜湄国家仅次于水稻的第二大粮食作物。2022 年，澜湄国家玉米种植面积为 4 591 万公顷，占亚洲总种植面积的 67.3%，占世界总种植面积的 22.6%；总产量 29 046 万吨，占亚洲总产量的 74.5%，占世界总产量的 25%^[23]。此外，中国与湄公河国家的农业经贸合作持续向好。2022 年中国与湄公河国家贸易额达到 4 097 亿美元，同比增长 3.9%。其中，农产品贸易方面增速尤为显著，2022 年，中国与湄公河国家贸易额达 324 亿美元，同比增长 14.9%^[24]。概言之，澜湄区域具有良好的农业生产资源，域内各国均是重要的农业型国家。其中，中国具有现代化的农业技术和广阔的市场空间，与湄公河国家资源互补性强，开展区域粮食安全合作已具备比较成熟的基础和条件。

3 推进澜湄粮食安全治理的主体动因

近年来，澜湄国家不断加大粮食安全问题的协同治理力度，为世界各地推进区域粮食安全治理提供了经验借鉴。本文将澜湄国家深度参与区域粮食安全治理的主体动因归纳为三个方面：对粮食安全重视度的提升、强化在全球粮食体系中话语权的需求和优化自身国际形象的必要性。

3.1 对粮食安全重视度的提升

粮食是一种重要的战略性资源，粮食安全在国家安全战略中被视为基础性要素。然而，当前澜湄国家粮

① 1 亩=1/15 公顷。

食安全水平整体仍有较大提升空间。耕地和水资源不足、生态环境恶化等自然因素和贫困率居高不下、农业生产技术滞后等社会经济因素的叠加,导致部分澜湄国家粮食安全问题日益严峻。根据 FAO 数据,按照 2020—2022 年 3 年均值计算,湄公河各国处于重度粮食不安全状态^①人口占国家总人口的比例相对较高,依次为:柬埔寨为 14.8%,老挝为 7.2%,缅甸为 5%,泰国为 1.3%,越南为 1.2%^[25]。此外,营养不良也是衡量粮食安全的重要指标,按照 2020—2022 年 3 年均值计算,澜湄各国营养不良发生率占国家总人口的比例依次为:泰国为 5.2%,越南为 5%,柬埔寨为 4.8%,老挝为 4.7%,缅甸为 3.2%,中国低于 2.5%^[25]。可见,粮食安全仍是困扰该区域发展的重要因素。在此背景下,推进澜湄粮食安全治理有助于各成员国通过互补性合作,整合区域优势资源,产生最大化治理效益,促进克服共同的粮食安全挑战。

此外,澜湄农产品贸易具有很强的互补性,贸易结合度呈上升趋势。中国农业发展资金实力雄厚,现代农业技术比较发达,而湄公河国家普遍具有吸引外资、提升生产力的农业发展诉求,区域粮食安全合作空间广阔。除了农产品贸易,澜湄国家在粮农能力建设、技术合作等方面都具有较高的互补性,而这均有助于提升区域粮食安全水平。

概言之,澜湄国家之所以重视澜湄粮食安全治理,是为了推进区域安全和经济协同发展,即通过粮食安全合作为域内国家经济转型创造稳定的社会环境,同时通过实现经济转型和多元化发展对保障粮食安全合作提供有力的物质基础。

3.2 强化在全球粮食体系中话语权的需求

对澜湄国家而言,深化区域粮食安全治理有助于增强其在全球粮食体系中的话语权,进而给区域农业发展带来更多资源和契机,改善区域粮食安全状况。

分析澜湄国家强化其在全球粮食体系中话语权的需求,需要先厘清发展中国家在全球粮食安全格局中的现状。长期以来,发达国家和发展中国家在全球粮食体系中的地位存在明显差距,发达国家一直掌握更多的粮农资源,主导着全球粮食安全治理机制和理念。而发展中国家多处于边缘位置,并在粮食全价值链中面临一系列短期内难以破解的问题,如技术落后、资金匮乏、产业链不健全等。这一差距导致发达国家与发展中国家之间产生了一种非对称型相互依赖,而且发达国家制定的粮食安全政策直接左右着发展中国家的粮食安全状况。而在非对称型相互依赖影响下,发展中国家利用国际机制争取有益于自身农业发展的能力持续受到制约。此外,发达国家为扩大在发展中国家粮食市场的占有范围,积极推广新自由主义粮农政策。具体而言,一方面,发达国家主张各国政府取消一切对农产品价格产生影响的干预政策,确保农民在市场竞争中实现效率最优,促进农业发展;另一方面,发达国家又纷纷对本国农业采取明显的保护主义政策,通过价格支持、直接补贴和农业综合服务补贴等形式对农业进行补贴,并在农产品贸易上设置较高的壁垒^[26]。最终,发达国家补贴后的低价农产品严重冲击了发展中国家的农业市场,致使一系列发展中国家减弱或彻底丧失了调节粮食生产或价格来应对危机的能力。

在发达国家占主导地位的全球粮食体系中,作为发展中国家群体的代表,澜湄国家唯有提升话语权,才能增强其在国际粮食贸易中的影响力。在国际粮食市场中,拥有更多话语权意味着能够更好地参与国际粮食贸易规则的制定,更有效地应对域外粮食市场的波动,提高自身的粮食安全系数。而深化区域粮食安全治理是提升成员国国际话语权的重要路径,也能够解决发展中国家农业技术能力有限、资金短缺和基础设施投入不足等现实短板,这正是澜湄国家深度参与区域治理机制的关键因素。

3.3 优化自身国际形象的必要性

国际形象作为一种无形的战略资源,是各国开展外交活动所追求的目标。国际机制作为声誉系统,具有

^① FAO 认为重度粮食不安全指个人很可能已经断粮,经历过饥饿,最极端的情况是几天不吃东西,其健康和福祉受到严重威胁, <https://www.fao.org/3/cc8228en/online/sofi-statistics-rap-2023/food-insecurity-experience-scale.html>。

汇聚、放大、传输和准直声誉^①的作用,使得行为体的声誉具有易获性和有效性,从而使国家声誉成为各国参与国际机制的行为动力^[27]。当前,参与国际机制建设已成为各国打造自身国际形象的重要路径^[28]。第一,通过参与国际机制,国家能展示其履行国际责任和承诺的意愿,表明其在全球事务中的可信度和可靠性,有助于建立良好的国家声誉^[29]。第二,通过参与国际机制,能促进国家在特定领域展示领导力。国家通过积极推动国际机制的规范建设、制定规则、发起倡议,并提出制度性理念,有助于树立自身权威和领导力形象,获得其他国家的尊重和支持。第三,国际机制提供了一个使国家表达和推动其核心价值观和利益的平台。依托参与国际机制的讨论和决策过程,国家可以明确和强调其在全球事务中的立场和优先事项,有助于赢得国际社会的理解。第四,粮食安全是保障人类生存权和发展权的重要内容。若一国能够协助其他国家提高粮食安全水平,便有助于在受援国社会中建立良好的支持基础。这将进一步提升援助国在国际舞台上的道义形象,积累无形的外交资产,推动援助国获得良好的成果^[30]。

粮食安全不仅关乎食物和人类生存,还涉及经济和社会的诸多方面,这一特点也使其成为塑造国家形象的重点领域^[31]。澜湄国家通过粮食安全合作提升国际形象主要着眼于以下两个方面。一是借助议程设置的能力,将粮食安全置于国际发展的核心议程之中,积极推动发展中国家改善自身的粮食安全状况。尽管澜湄国家面临严峻问题,但是其依然通过采取有效措施持续提升区域粮食安全水平,同时促进联合国2030年可持续发展目标的实现。二是发挥日益增长的政治和经济影响力,提供有效的粮食和农业技术援助,促进全球粮食体系公平化。近年来,虽然现代农业科技的发展促进了全球粮食生产力的进步,但是南北粮食安全水平差距仍在进一步拉大。作为新兴区域合作机制,澜湄国家在全球粮食安全治理中通过务实合作,努力提升全球南方在粮食安全治理事务中的话语权。例如,2021年9月,中国提出全球发展倡议,并将粮食安全列为八大重点合作领域之一^[32],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^[33]。中国作为域内大国,在公共产品供给方面占有最大份额。依托提供公共产品供给,中国在本区域的国家形象和软实力均得以提升。2022年,泰国牵头制定《2030年粮食安全路线图》实施计划,阐述了为实现亚太经合组织地区粮食安全目标而采取的个体和集体行动及进展评估情况,并强调要充分调动多元主体参与^[34]。概言之,澜湄国家在全球粮食安全治理中的新理念及其系列行动、国际公共产品等均有助于提升其国际形象,成为各国深度参与区域治理的重要原因。

4 澜湄粮食安全治理的复合困境

当前,全球粮食价格仍处于历史高位、世界饥饿人口不断攀升,尽管澜湄国家持续推进区域粮食安全合作,但面对成员国间利益诉求差异化、域外大国竞争角力干扰、治理面临的风险性因素增加等问题,澜湄粮食安全治理一度陷入多重复合困境。

4.1 粮食安全利益诉求差异化

近年来,澜湄粮食安全合作积极对接中国—东盟合作和“一带一路”倡议中的粮食安全事项,合作对象既包括国家政府部门,也覆盖了地方政府、科研院所、企业等主体。多主体的广泛参与有利于激发粮食安全合作潜能,但各主体利益诉求不一致、治理能力差距大、权责不清、协调不足,从而降低了既定的合作成效。

一方面,澜湄国家间粮食安全保障能力存在较大差距。部分域内国家拥有较为成熟的粮食体系和发达的农业技术,而另一些国家则相对落后。这种发展不平衡导致澜湄国家在粮食安全合作中的资源分配和利益分

^① 准直声誉指将其他行为体对某个国家发散的、非定型的反映转化为平行的、较为统一的声誉,有助于塑造国家在特定领域的形象和声誉。

配上存在一定困难，限制了集体行动的效率。根据全球粮食安全指数（GFSI）各国最新排名，2022年中国、越南、泰国、缅甸、柬埔寨、老挝分别位居世界第25、第46、第64、第72、第78、第81^[35]。由于澜湄国家间粮食安全水平发展不平衡，在粮食安全合作中，不同澜湄国家对于粮食产业结构的调整和升级存在各自不同的需求和优先级。

另一方面，澜湄国家在粮食出口上的利益诉求也存在较大差异。一些澜湄国家在粮食出口上具有显著优势，希望通过扩大出口来增加国家收入和自身的农业竞争力。例如，泰国、越南作为世界上最重要的大米生产国和出口国，倾向于在不同时期通过加大对外出口或实施出口限制措施来扩大自身利益。两国曾提出建立大米出口国组织的倡议，试图通过控制国际大米供应和价格来保护自身利益。尽管这一倡议因受到进口国的坚决反对而未能实现，但也加深了域内大米出口国与进口国之间的矛盾^[36]。因此，在粮食安全合作中，各成员国对于开拓国际粮食市场还是满足国内粮食需求的重视程度存在较大差异，而这种差异直接导致各国在合作中存在不同的倾向性。

随着澜湄粮食安全合作逐步进入“深水区”，各国参与合作的积极性差异越发突出，合作难度或进一步增加，从而影响粮食安全治理成效。

4.2 域外大国竞争角力的干扰加剧

在澜湄合作机制形成之前，澜湄区域内既有的合作机制多由美国、日本等域外大国推动，域外大国往往通过驾驭亚洲开发银行等国际组织成为这些合作机制的隐形“主导者”，这些合作机制是域外大国隐蔽实现自身利益的平台，相应的制度设计和安排也更多体现了域外大国自身的偏好^[37]。由于粮食政治成为国际竞争的重点内容，粮食供给和粮食定价权也被诸多国家列为对外政策的重要关注点。为此，诸多大国不断加大对澜湄区域等全球粮食重要产区的介入力度，谋求扩大粮食和农业领域的影响力。

澜湄区域一直是美国推进其全球粮食安全战略布局的关键点。美国早在2009年就发起了湄公河下游倡议（LMI），并将农业与粮食安全列为六大重点合作领域之一，宣称以环境可持续的方式改善整个湄公河次区域的农业和粮食安全部门的增长，通过政策合作、技术转让及与农民和私营部门的伙伴关系，支持扩大该地区的农业贸易和投资^[38]。2021年8月，《湄公河-美国伙伴关系行动计划（2021—2023年）》出台，确定了双方当前及未来在经济互联互通等重要领域的数十项具体合作内容或项目，包括推进可持续性粮食安全、开展农业技术能力建设等^[39]。美国的上述行动暗示着其逐步介入澜湄区域的粮食安全合作，旨在抵消中国在该地区影响力的战略意图。

日本也是该区域粮食安全治理的深度参与者。2007年，“日本与湄公河区域合作伙伴机制”正式建立。自2009年开始，日本每年均与湄公河国家联合举办“日本与湄公河国家领导人峰会”。安倍政府上台后，为深化“日湄合作”，决定每三年在日本举行一次峰会，定期举行外交部长、经济部长会议，以及工作层面高层官员磋商^[40]。同时，日本发布了“日本-湄公河行动方案63”，明确提出日本将通过派遣专家等措施，持续支持促进湄公河地区国家的农业发展，提高粮食安全，改善食品质量和安全^[41]。事实上，日本不断升级“日湄合作”，把湄公河国家聚合在一起，积极在东南亚地区建立一个对日本高度认同的国家联盟，从而推进日本的东南亚战略，巩固日本在该地区的重要利益，特别是为其国内粮食安全提供支撑。

此外，部分湄公河国家面对域外大国的介入长期实施“大国平衡”策略，意在实现利益最大化，提高自身区域影响力，并借助广泛参与多种机制来取得资金和技术支持，这也在一定程度上加剧了地区治理的复杂性。总体而言，随着域外大国不断介入、机制重叠性持续增加，澜湄流域的粮食安全合作机制拥堵导致制度间的对抗性竞争将渐趋加剧。

4.3 治理面临的风险性因素增加

当前，澜湄粮食安全治理面临的风险主要分为两类，包括自然型风险和社会型风险。

在自然型风险方面,气候变化和极端天气等已成为澜湄国家粮食产能的重大威胁。FAO 数据显示,过去 30 年间,气候变化及各类灾害事件给农牧业生产带来的损失高达 3.8 万亿美元^[42]。受特殊地理位置影响,厄尔尼诺现象和拉尼娜现象交替出现,经常改变澜湄区域的季风循环,大范围影响天气模式。由于农业是一个高度依赖天气的行业,极端天气事件的增加会对农作物、农业基础设施甚至农业社区构成巨大威胁,进而降低粮食产量;气候变化在一定程度上还可能改变作物品种、季节条件或大气条件,给粮食作物生产带来负面影响,削弱粮食生产力。粮食生产能力下降又将导致粮食短缺问题,引发粮食价格上涨,从而破坏正常的粮食供应和食物获取机制^[43]。

同时,气候变化正改变降水模式并使得水资源供应日益匮乏,对整个粮食体系的稳定性造成较大负面冲击,包括种植业、畜牧业和渔业的生产环节,以及食品加工和消费环节等,最终加剧粮食不安全状况^[44]。研究发现,农作物产量的年际波动中,约有 30%是由气候变化造成的,如气温升高、水资源短缺、干旱、洪水等因素^[45]。根据湄公河委员会预测,按照目前全球温室气体排放趋势,预计到 2060 年湄公河流域的年平均气温将上升 0.4~3.3℃,在气候干燥的情况下,平均降水量将下降 16%,而在气候湿润的情况下,降水量将增加 17%,这将对区域粮食生产构成严重挑战^[46]。

在社会型风险方面,湄公河国家普遍存在农业投资风险高的问题。第一,政治风险是在湄公河国家农业投资面临的主要挑战之一。湄公河国家目前多处于政治转制、经济转轨和社会转型阶段,潜藏着一系列政治风险^[47],这种不确定性会对中国涉外农业企业的利益产生直接影响,或将导致粮食类投资项目的中断或失败。第二,法律风险也是中国相关企业需要高度关注的方面。湄公河国家的法律体系不够健全,执法力度存在较大差异,致使中国企业的合法权益无法得到充分保障,增加了投资的风险。第三,在政策风险方面,湄公河国家提供的优惠政策在农业项目实施过程中常常存在无法兑现的情况。此外,湄公河国家还普遍存在着腐败问题、治安问题、民族主义情绪泛滥等威胁澜湄粮食安全合作的负面因素。如果不能妥善防范和应对上述风险,将对澜湄国家间粮食贸易与投资产生负面影响。

5 澜湄粮食安全治理的优化进路

粮食问题是澜湄国家安全治理的重要议题,关系到国家政权的合法性与稳定性。当前,澜湄粮食安全状况有进一步恶化的风险,给地区稳定带来诸多不确定性因素。针对治理进程中的复合困境,中国作为澜湄合作机制的重要发起国,宜积极协调和推动各方在统筹利益诉求、健全治理机制、关注重点领域及深化治理实践等方面系统施策,以改善区域粮食安全水平。

5.1 聚焦利益诉求,健全合作机制

共同利益是国际合作的基础,而各国对个体利益与合作收益关系的认知一定程度上决定了国际合作的成效,也左右着国际制度的兴废。粮食安全是澜湄合作的重点领域,然而受限于各国农业发展阶段不同及政策执行中的认知差异等问题,区域粮食安全合作面临一定阻碍。对此,突破澜湄粮食安全治理困境关键在于找到各个澜湄国家在粮农领域的利益契合点,兼顾各方利益诉求。

加强成员国间沟通对话。建立定期的域内高层会议、工作组和协作平台,使各成员国得以充分表达己方粮农发展诉求。充分发挥澜湄农业合作中心的作用,逐步将澜湄农业合作中心升级成区域合作中心,对内协调澜湄国家间粮农政策,对外协调与其他机制或域外国家的交流合作。同时,提升澜湄粮食安全合作层级,倡议举办澜湄粮食安全合作部长级会议,更高级别的对话机制有助于及时解决问题、调整合作方向,促进域内国家高效协调相关行动。

提高信息透明度。构建有效的粮食安全信息共享模式,以确保各成员国及时掌握本区域粮食生产、供应链、灾害预警、市场情况等方面信息,从而作出科学决策,降低成员国间误解和矛盾,提升区域合作的政治

互信。

增进域内政策协调。对澜湄合作而言，彻底改变部分湄公河国家“大国平衡”外交战略的可能性较低。对此，在推进机制建设进程中应始终坚持“共商、共建、共享”的合作理念，通过对话、谈判、协商等方式“求同存异”，尽可能扩大利益共同点、打造利益共同体，通过务实高效的合作项目切实改善澜湄各国粮食安全状况。

概言之，要充分尊重各成员国在粮农方面的核心利益，统筹兼顾彼此诉求和关切，提升区域治理整体功能，使粮食安全成为“成长期”澜湄合作的新型增长点，推进澜湄粮食安全共同体建设。

5.2 加强战略对接，优化治理效能

澜湄粮食安全治理需要在战略对接上采取有效应对措施。

一方面，加强与域外大国的战略对接。当前，绝大多数国际规范和制度是由以美国为首的发达国家主导建立的，它们通过参与国际制度的建立，来巩固自身国际地位和影响力。美国、日本在东南亚粮食安全事务中拥有根深蒂固的利益诉求，并发挥了利弊交织的作用。为减轻澜湄合作机制的政治敏感度，中国应当在议题领域、制度规范、合作模式等问题上积极与美国、日本等国主导的机制进行磋商对话，促进实现战略互信，防止恶性竞争和相互制约的局面，以“制度竞合”而非“制度竞争”为路径，加强互补发展^[48]，通过政策统筹、共同规划和资源共享，实现双赢甚至多方共赢，这需要各方共同配合，理解并尊重各自的发展理念和目标。

另一方面，创新与其他区域机制、国际组织的合作模式。澜湄合作自实施以来展现出较高度的包容性，作为该机制的重要发起国，中国下一步要继续推动澜湄合作与东盟、大湄公河次区域经济合作、三河流域机制、湄公河委员会等区域、次区域合作机制深入对接和协调发展，欢迎联合国开发计划署、世界银行、亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行等国际组织和机构积极参与澜湄合作^[49]，围绕粮农相关政策交流、技术转移和投资促进等领域积极引领探索新型合作模式，以项目对接为起点增进各制度间对接程度，从项目对接层面入手淡化各制度间的“异质性”，降低对接的早期阻力，进一步提升治理效能。

5.3 关注重点领域，提升风险防范与应对能力

气候变化是澜湄粮食安全治理的重要议题之一。由于气候变化与农业紧密关联，当前农业面临着三重挑战：适应气候变化、减少温室气体排放及实现粮食安全目标，这需要以一种可持续的方式提升资源利用效率、提高生产力并增强农业体系的适应性。其一，提高区域农业的气候适应性。中国应充分利用澜湄合作领导人会议、澜湄合作农业联合工作组会议等多边平台，积极传播绿色、可持续的农业生产理念，聚焦气候变化适应型农业广泛开展能力建设行动，引导各方减少粮食体系的温室气体排放，在维护正常生态系统服务功能的前提下，努力实现必要的农业增长率^[50]。其二，加强灾害应对能力。中国可牵头组织建立健全自然灾害监测和应对体系，包括事前预警系统、灾害风险评估和紧急救援方案，建立澜湄农业数据库，建设农业防灾减灾信息共享系统平台，提高区域农业防灾减灾能力，减少自然灾害对粮食生产的损害。其三，促进粮农领域科技创新。一方面，发挥澜湄合作农业科技协作组^①作用，加强科技人员交流与联合创新，提升科技创新能力，推动农业科技水平，推广适应气候变化试点项目，加强粮农技术交流和知识分享，减轻自然灾害对粮食生产的冲击，提高粮食生产效率；另一方面，注重技术赋能在粮食生产过程中，利用人工智能、大数据等先进技术，建立风险预估模型对潜在的生产风险作出预警，通过改善自然资源管理，提高水资源利用率，确保澜湄农业的可持续发展。

^① 2008年，中国云南省农业科学院牵头与柬埔寨、老挝、泰国、越南、缅甸有关研究机构合作，在昆明成立了大湄公河次区域农业科技交流合作组。2019年，澜湄各成员国共同支持在原有“大湄公河次区域农业科技交流合作组”的基础上，建立覆盖范围更广、合作内容更丰富的澜湄合作农业科技交流协作组。

在社会风险防范层面，政府与民间力量应协同发力，共同构建海外风险有效预防和管控机制。一方面，充分发挥中国驻湄公河国家使领馆的作用，向中国农业企业提供驻在国的法律法规、政策环境、市场状况等信息，帮助企业了解当地环境，规避潜在风险；当中国农业企业在湄公河国家遇到法律纠纷或商业争端时，中国使领馆应积极协调，提供法律咨询和法律援助，帮助企业有效维护自身合法权益。另一方面，中国可向湄公河国家派遣更多农业外交官，与驻在国政府、商业机构、行业协会等建立良好的合作关系，为中国企业拓展市场、寻求合作伙伴提供便利，减少经济损失。此外，中国农业企业也应不断加强与当地政府及本土农业企业的沟通协调，以共赢的方式降低其在湄公河国家投资的风险，保障粮食安全合作深入发展。

6 结语

粮食安全是国家整体安全的重要组成部分，关系社会稳定和民生福祉，受到澜湄国家的高度重视。区域粮食安全治理使流域沿岸国家能够凝聚合作共识、化解合作分歧，共同应对粮食危机。近年来，澜湄国家通过提升粮食安全治理在全球发展议程中的地位、推动全球粮食安全治理体系变革及开展粮农知识分享活动，扩大粮食安全合作范围，取得了良好成效。但同时，由于澜湄国家在农业发展水平、经济投入、饥饿负担及各自通过粮食议题所追求的利益诉求等方面不尽相同，各国难免在政策协调方面存在集体行动困境。作为澜湄合作机制的引领者，中国应继续在该机制框架下加强与湄公河国家的政策沟通，共同完善顶层制度设计，倡导“共商、共建、共享”的合作理念，促进全面战略合作伙伴关系的建设，以粮食安全合作为支点助推多领域合作，加强应对澜湄粮食安全问题的战略定力和话语建设，共享信息与经验，引领域内各国深度参与区域粮食安全治理，打造高质量的澜湄粮食安全命运共同体。

参考文献

- [1] 胡迎春. 澜湄农业和减贫合作的进展及前景 [J]. 农业发展与金融, 2019 (6): 16-17.
- [2] 杨晓颖, 刘艺卓. 推动与湄公河国家农业合作的对策建议 [J]. 中国外资, 2021 (15): 34-37.
- [3] 马婕. 澜湄合作五年: 进展、挑战与深化路径 [J]. 国际问题研究, 2021 (4): 61-86.
- [4] 姚毓春, 李冰. 生产、贸易与储备: 东南亚粮食安全与中国-东盟粮食合作 [J]. 东南亚研究, 2021 (2): 38-56, 154-155.
- [5] 贺嘉洁. 国内实践、地区合作与东亚粮食安全: 以“东盟与中日韩紧急大米储备”机制为例 [J]. 外交评论 (外交学院学报), 2022, 39 (6): 97-125.
- [6] 崔海宁. 东亚粮食安全合作治理机制有效性分析 [J]. 太平洋学报, 2022, 30 (9): 48-61.
- [7] 中国政府网. 澜沧江-湄公河合作首次领导人会议三亚宣言 [EB/OL]. (2016-03-24) [2024-02-06]. https://www.gov.cn/xinwen/2016-03/24/content_5057018.htm.
- [8] 农业农村部对外经济合作中心. 澜湄农业合作进展与前景 [EB/OL]. (2019-12-24) [2024-02-06]. http://www.fecc.agri.cn/gjhz/201912/t20191224_344307.html.
- [9] 农业农村部. 《澜湄农业合作三年行动计划 (2020—2022)》正式通过 [EB/OL]. (2020-02-26) [2024-01-03]. https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202002/t20200226_6337787.htm.
- [10] 外交部. 关于在澜沧江-湄公河合作框架下深化农业合作和保障粮食安全的联合声明 [EB/OL]. (2022-07-06) [2023-07-06]. http://www1.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/202207/t20220706_10716044.shtml.
- [11] 新华网. 澜沧江-湄公河合作五年行动计划 (2023—2027)[EB/OL]. (2023-12-26) [2024-01-06]. <http://www.xinhuanet.com/world/20231226/361ced287cdc479c82e309ad3f746f65/c.html>.
- [12] The Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries of Cambodia. Five-year strategic plan 2019-2023 for agriculture sector [EB/OL]. (2020-01-02) [2023-07-09]. <https://policypulse.org/policy-inventory/ministry-of-agriculture-forestry-and-fisheries/five-year-strategic-plan-2019-2023-for-agriculture-sector>.
- [13] The Ministry of Agriculture and Cooperatives. 20-Year Agricultural development plan (2017-2036) Thailand [EB/OL]. (2017-04-01) [2023-07-09]. <https://www.moac.go.th/moaceng-magazine-files-422991791792>.

- [14] USDA. Vietnam issues sustainable agriculture and rural development strategy 2021-2030 vision to 2050 [EB/OL]. (2021-04-02) [2023-07-09]. <https://fas.usda.gov/data/vietnam-vietnam-issues-sustainable-agriculture-and-rural-development-strategy-2021-2030-vision>.
- [15] UN Comtrade Database [EB/OL]. (2024-01-01) [2024-01-09]. <https://comtradeplus.un.org/>.
- [16] World Bank. Food and energy price shocks from Ukraine war could last for years [EB/OL]. (2022-03-26) [2024-01-09]. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/26/food-and-energy-price-shocks-from-ukraine-war>.
- [17] Sithanonxay Suvannaphakdy. Inflation: the threat to ASEAN economic recovery in 2022 and beyond [EB/OL]. (2022-06-20) [2024-01-09]. <https://thediplomat.com/2022/06/inflation-the-threat-to-asean-economic-recovery-in-2022-and-beyond/>.
- [18] WFP. Contribution from China helps WFP provide critical food and nutrition assistance for school children in Lao PDR [EB/OL]. (2022-11-23) [2024-01-09]. <https://www.wfp.org/news/contribution-china-helps-wfp-provide-critical-food-and-nutrition-assistance-school-children>.
- [19] 徐振伟. 东盟与中日韩大米储备合作机制研究: 机理、功能与模式意义 [J]. 东南亚纵横, 2022 (5): 41-53.
- [20] 农业农村部. 澜湄农业合作规划、项目齐推进 [EB/OL]. (2021-03-04) [2024-02-09]. http://www.gjs.moa.gov.cn/ydyhzhzhnyzcq/202103/t20210304_6362927.htm.
- [21] 外交部. 王毅谈中方下阶段六大惠湄举措 [EB/OL]. (2022-07-04) [2024-03-09]. https://www.mfa.gov.cn/wjdt_674879/wjbxw_674885/202207/t20220704_10715091.shtml.
- [22] 农业农村部对外经济合作中心. 澜沧江-湄公河农业合作发展报告 2021. [M]. 北京: 商务印书馆, 2022.
- [23] FAOSTAT. Crops and livestock products [EB/OL]. (2023-12-23) [2024-01-15]. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/QCL>.
- [24] Global Trade Flow [EB/OL]. (2023-10-01) [2024-01-17]. <https://gtf.sinoimex.com/>.
- [25] FAO. Suite of food security indicators [EB/OL]. (2023-08-23) [2024-01-14]. <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS>.
- [26] 王娜. 新自由主义农业生产方式与公共卫生危机 [J]. 政治经济学评论, 2023, 14 (6): 209-224.
- [27] 李小军. 国际机制的有效性与局限性 [J]. 上海行政学院学报, 2007 (1): 76-83.
- [28] 晋继勇, 贺楷. 金砖国家参与全球卫生治理的动因、路径与挑战 [J]. 国际观察, 2019 (4): 120-141.
- [29] 胡春艳. 中国对国际机制的参与与国家形象的建构 [J]. 国际问题研究, 2011 (1): 11-14.
- [30] 张帅. 以色列与亚非国家的农业交往: 路径选择与实践效用 [J]. 中东研究, 2023 (1): 233-254, 289.
- [31] 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, 40 (2): 32-43, 92.
- [32] 新华社. 习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话 [EB/OL]. (2021-09-22) [2024-01-14]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1711542359477038143&wfr=spider&for=pc>.
- [33] 中国国际发展知识中心. 全球发展报告 2022 [EB/OL]. (2022-06-20) [2024-01-14]. <http://www.cikd.org/detail?docId=1538692405216194562>.
- [34] APEC. APEC policy partnership on food security (PPFS) work plan 2022 [EB/OL]. (2022-07-28) [2024-01-14]. <https://www.apec.org/docs/default-source/groups/ppfs/ppfs-work-plan-2022-28-july-2022-final.pdf>.
- [35] Economist Impact. Global food security index 2022 [EB/OL]. (2021-10-13) [2024-01-14]. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>.
- [36] 崔海宁. 东亚粮食安全合作治理机制有效性分析 [J]. 太平洋学报, 2022, 30 (9): 48-61.
- [37] 卢光盛. 澜湄合作: 制度设计的逻辑与实践效果 [J]. 当代世界, 2021 (8): 48-52.
- [38] U. S. Department of State. Lower Mekong Initiative FAQ's [EB/OL]. (2015-01-01) [2024-02-14]. <https://2009-2017.state.gov/p/eap/mekong/faq/index.htm>.
- [39] Mekong-U. S. Partnership. Mekong-U. S. partnership plan of action 2021-2023 [EB/OL]. (2021-01-01) [2024-02-14]. <https://mekonguspartnership.org/about/plan-of-action/>.
- [40] 罗圣荣, 杨飞. 国际机制的重叠现象及其影响与启示: 以湄公河地区的国际合作机制为例 [J]. 太平洋学报, 2018, 26 (10): 21-31.
- [41] Ministry of Foreign Affairs of Japan. Mekong-Japan action plan 63 [EB/OL]. (2009-11-07) [2024-02-14]. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit0911/action.html>.
- [42] FAO. First-ever global estimation of the impact of disasters on agriculture [EB/OL]. (2023-10-10) [2024-02-14]. <https://www.fao.org/newsroom/detail/first-ever-global-estimation-of-the-impact-of-disasters-on-agriculture/en>.
- [43] HEN I L, YA Y Y, FANG I W, et al. Status of food security in east and southeast asia and challenges of climate change [J].

Climate, 2022 (10): 40.

- [44] 联合国粮农组织. 2020 年粮食及农业状况: 应对农业中的水资源挑战 [R]. 罗马: 联合国粮农组织, 2020.
- [45] 中国食品报网. 高温导致减产, 战争加剧短缺, 20 多个国家打响“粮食保卫战”[EB/OL]. (2022-05-30) [2024-02-14]. <http://www.cnfood.cn/article?id=1531090980589240321>.
- [46] Mekong River Commission Climate Change [EB/OL]. (2023-01-02)[2024-02-14]. <https://www.mrcmekong.org/our-work/topics/climate-change/>.
- [47] 崔海宁. 中国推进澜湄农业合作的动力基础、发展现状与未来路径研究 [J]. 中国-东盟研究, 2019 (4): 157-176.
- [48] 卢光盛, 金珍. 超越拥堵: 澜湄合作机制的发展路径探析 [J]. 世界经济与政治, 2020 (7): 97-119.
- [49] 新华社. 澜沧江-湄公河合作第四次领导人会议内比都宣言: “推进澜湄国家命运共同体建设, 携手迈向现代化” [EB/OL]. (2023-12-26) [2024-02-14]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6922343.htm.
- [50] 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.

Regime Evolution, Balancing Dilemmas, and Optimal Path on Lancang-Mekong Food Security Governance

XU Jiali

Abstract: Against the backdrop of the malfunctioning governance mechanism for global food security, continuous deficits, and the decentralization of governance power, regional cooperation has gradually stepped in to complement, opening up significant pathways for improving the global food security situation. This paper focuses on the Lancang-Mekong regional cooperation, systematically elucidating the foundation and conditions of food security governance in the Lancang-Mekong region. It extensively analyzes the primary motivations of Lancang-Mekong countries in participating in regional food security governance, aiming to present a multidimensional view of the impact of Lancang-Mekong regional food security governance on both the countries within the region and the global food system. Research findings indicate that the primary motivation for Lancang-Mekong countries to advance regional food security governance lies in its potential to enhance regional food security levels, propel the transformation of the global food system, and optimize the international image of Lancang-Mekong countries. However, Lancang-Mekong food security governance also faces complex challenges, including differentiated interests among member states, interference from competition and contention among extraregional powers, and a sudden increase in natural risks. In the future, China should strive to further promote the establishment of a sound regional food security governance mechanism, create a more favorable regional political environment for food security cooperation, strengthen food security cooperation in key areas such as climate change, disaster prevention, and technological innovation, and promote the building of a Lancang-Mekong food security community of shared destiny.

Keywords: Global Food Security; Lancang-Mekong Cooperation; Food Security Governance; Regime Building

(责任编辑 李 辉 卫晋津)