

东亚粮食安全合作困局与中国的角色

崔海宁

摘 要 近几年来,在世界粮食安全问题不断突出的背景下,确保地区粮食安全不仅是东亚各国实现经济增长与社会稳定的重要前提和基础,而且愈发成为影响地区国际关系的重要变量。始于上世纪 70 年代末的东亚地区粮食安全合作进程已取得了不少进展和成果,但也陷入了一种制度过剩与成效不足的现实困境之中:一方面是合作机制的纷繁复杂、架床叠屋;另一方面却是务实合作的迟缓推进、效率低下。这种困境既与粮食问题本身的特殊性密切相关,更是这一地区的主要行为体在长期的互动博弈过程中所造成的。中国积极承担地区责任、发挥大国效应是逐步改善合作困局的关键之一。为此,中国应在强化对粮食问题战略认知的基础上,重点推进“10+1”和“10+3”粮食安全合作,同时加强对美国的沟通与协调。

关键词 粮食安全合作 机制化 东亚地区合作

导 言

近几年来,在国际金融危机持续发酵的背景下,地区及局部粮食危机频现,国际粮价持续走高,粮食安全问题不断突出并日益成为制约世界经济复苏和全球安全稳定的重要因素。粮食安全已与能源安全、金融安全并称为当今世界的三大经济安全。

* 崔海宁,外交学院东亚研究中心助理研究员(北京 100037)。

** 感谢外交学院东亚研究中心魏玲教授、《外交评论》执行主编陈志瑞教授对本文修改提出的诸多有益建议。文中疏漏由笔者负责。

东亚^①是目前世界上经济发展最快、最具经济活力的地区，促进粮食安全越来越成为维系地区安全与发展进程中不可回避的重大问题。粮食是稳民心、保民生的重要战略资源，对于农业国家居多数且民族国家主权意识强烈的东亚地区来说，粮食安全密切关乎本地区国民的基本生存权利、社会稳定以及国家独立，是维护地区安全与稳定的基础性要素。不仅如此，粮食安全问题还是影响本地区国家间关系及地区进程的重要因素。当前，围绕粮食问题所引发的国家间力量互动与角逐表明：粮食安全问题已不再是局限于一国国内的经济与社会问题，而是日益成为国际政治博弈的重要内容。2007—2008年世界性粮食危机在东亚引发的粮食“民族主义”导致区内不少国家展开了对粮食资源的争夺，进一步加剧了本地区粮食进口国和出口国之间的矛盾，泰国等国倡议的大米“欧佩克”虽然无疾而终，但已经传递了一个危险的信号。同时，在谁该为这场危机负责的问题上，西方一些大国和区内部分国家把矛头对准了中国，“中国粮食威胁论”再度抬头，损害了中国的国家形象，也破坏了地区合作的互信基础和良好氛围。对于东亚而言，与其说是粮食危机，不如说是一种心理危机、信任危机和安全危机。粮食安全问题已经渗透到地区国际关系之中，成为营造与维护互信友好、互利共赢的东亚地区国际关系进程中一个非常重要的变量。

为了应对粮食危机、确保粮食安全，上世纪70年代初东盟开始尝试内部的粮食安全合作，从而开启了东亚地区的粮食安全合作进程。目前，东亚地区粮食安全及农业合作在双边、三边和多边三个层面、多个框架、多个主体倡导下全面推进并取得了显著进展。特别是2007—2008年粮食危机爆发以来，以东盟为中心的地区粮食安全合作也步入了快车道：一方面，东亚领导人会议出台了一系列针对粮食安全合作的文件及倡议，前不久结束的第八届东亚峰会还首次通过了《粮食安全宣言》；另一方面，一些机制框架下的部分项目合作也出现了突破性进展。但同时一个相伴而生的问题似乎也越来越明显：不仅侧重不同议题的机制及其合作倡议层出不穷，彼此之间存在重复与竞争，而且几乎每一个合作机制又都不同程度地存在推进迟缓、效率不足的弊端，要么是提出的倡议没有得到落实，要么是落实得远不到位。东亚地区粮食安全合作陷入一种制度过剩与成效不足并存的机制化困局。东亚多数国家属于发展中国家，发展是各国第一要务。在当前粮食安全问题成为东亚各国高度关注的优先议题的情况下，为什么东亚粮农合作却还面临这样的困境？如何看待和解释这一困境的产生与存在？面对域内国家的力量博弈和域外势力发力地区粮食安全进程，

^① 就地域而言，本文所指的东亚为“10+3”国家，即东盟10国和中日韩3国。

作为地区大国和世界农业大国的中国要实现有效的地区粮食安全治理，又该如何作为？

笔者认为，东亚粮食安全合作机制化困局既与粮食安全问题自身的特殊性有关，更是东亚地区力量博弈的缩影。无论是过去、现在还是将来，作为一个不断崛起的地区大国和农业大国，中国在东亚粮食安全合作中扮演什么角色、发挥什么作用，都是改善当前粮食安全合作困局的关键所在。展望未来，中国应在强化对粮食问题战略认知的基础上，重点推进“10+1”和“10+3”粮食安全合作以及加强对美沟通与协调，在制度建设和公共物品提供方面做出一个地区大国应有的贡献和努力。

一、东亚粮食安全合作困局：制度过剩与成效不足

1997 年的亚洲金融危机在催生东亚合作的同时，也正式启动了完整地缘意义上的东亚地区粮食安全合作进程。随后十几年里，东亚区域内各国相继提出粮食安全合作倡议，合作共识逐步加强，合作机制不断健全，合作领域日益拓展。时至今日，东亚地区粮食安全及农业合作已建立起较完备的合作体系，形成了以领导人会议为核心、以部长级会议和高官会议及工作层机制为支撑，全方位、多层次、宽领域的合作格局和态势，在农产品贸易、农业技术交流、农业人力资源开发、粮食安全信息系统建设等方面均取得了明显进展。尤其是近年来“10+3 紧急大米储备库协议”的签署和生效，更是标志着本地区粮食安全机制化务实合作的新突破。

然而，十几年的大规模制度建设，在总体上推动东亚粮食安全合作进程向前发展的同时，也在很大程度上导致整个地区陷入了一种制度过剩与成效不足并存的机制化困局。所谓制度过剩，是指各行为体出于各自不同的战略目的而竞相发展有利于自身利益的制度安排和合作架构，因此造成了地区合作中制度和机制的供给超过了推动地区合作的需要。^①当前，东亚地区粮食安全合作的机制架构数量繁多、多重多元、异常复杂，明显表现出制度过剩的特点。东亚地区存在大量的双边和多边粮农合作机制。就双边机制而言，不仅东盟国家之

^① 本文对于制度过剩概念的理解和使用受到了两项研究成果的启发。参见李巍《东亚经济地区主义的终结？——制度过剩与经济整合的困境》，《当代亚太》，2011 年第 4 期，第 13 页；马轶轮《制度主义视角下的东亚国际体系转型》，吉林大学博士学位论文，2013 年，第 84 页。

间以及东盟国家与中、日、韩之间大多签署有双边农业合作协议,^①而且不少东亚国家与域外大国美国也签署了农业合作协定。^②就多边机制而言,东亚国家既建立了以东盟为中心的东盟内部、三个“10+1”和“10+3”多边合作机制,又在不少次区域和跨区域层面开展多边粮食安全合作。前者如中日韩三边农业合作机制、大湄公河次区域农业合作机制,后者如亚太经合组织及跨太平洋战略伙伴关系框架下的粮食安全及农业合作。据不完全统计,涉及东亚国家粮食安全合作的双边合作机制有11个,多边合作机制有9个。这些合作机制纵横交错、架床叠屋。从每个合作机制本身来看,其合作内容与形式也非常复杂。到目前为止,上面提及的多数合作机制基本上都建立了以领导人会议为最高决策机构、以农林部长会议和高官会议为主要监督执行机构,并辅之以相关工作组、联合委员会、专家小组作为智力支撑的多层级合作制度。同时,每种机制架构又结合各自合作需求,或定期召开各种综合性或专门性的论坛、圆桌会议及研讨会探讨地区粮农合作问题,或依托经贸合作框架下已有的各类商务经贸论坛、农产品展示会等推动地区粮食等作物的农产品贸易。不同层次、不同内容和不同形式的合作机制在丰富地区合作内涵的同时,也使得地区合作机制架构更加错综复杂化。

虽然在过去十几年里,有关东亚粮食安全和农业合作的制度倡议和机制安排不断涌现,但是,2007—2008年世界粮食危机对本地区所造成的巨大负面影响却在时刻提醒人们,基于当前多重多元地区治理制度网络的粮食安全合作还不足以抵御粮食危机所带来的冲击和危害,东亚地区粮食安全状况并没有因为几番大规模的制度创建而得以根本改观。东亚地区粮食安全合作的深入推进,不仅要直面制度过剩的现实,还面临着因制度发展水平低下而导致的合作成效不足的难题。

成效不足的问题有两种不同程度的表现。首先是相当一部分合作机制倡议多而具体措施少,“机制议程化”现象突出。东亚地区不少农业国际合作机制处于休眠或半休眠状态,合作机制框架下的有关活动论坛化现象明显,抽象而空泛的讨论比较多,具体行动建议少,落实的就更少。^③在这个方面,或许东盟与中日韩合作机制(“10+3”)表现得尤为突出。近几年来,尽管《“10+

① 截至目前,中国与柬埔寨、印尼、老挝、缅甸、菲律宾、泰国、越南和马来西亚8个东盟国家签订了双边农业合作协定或谅解备忘录;2009年韩国与菲律宾签署了双边农业合作协定;2013年日本相继与越南、缅甸签署了农业合作协议。

② 2008年美国与菲律宾签署了《菲律宾与美国在农业和相关领域合作框架协议》,2012年中美两国正式签署了《中美农业战略合作计划》。

③ 杨易《中国农业国际合作机制的发展现状、问题及政策建议》,《世界农业》,2012年第8期,第44页。

3”粮食及农林合作战略》已确立，东亚领导人会议及农林部长级会议也多次倡导从农业及农村可持续发展、生物质能源开发利用、应对气候变化和防灾减灾等多领域全面推进地区粮食安全合作，但从现实情况看，只有“10+3 紧急大米储备库”机制建设出现了一定程度的突破，而其他各领域合作大多还停留在“发表宣言多于制定计划，召开论坛多于实际行动”^①的低水平状态。由于不少合作共识和意向缺乏具体的联合实施项目作为依托和支撑，“10+3”务虚色彩比较浓重，总体合作成效还远不能令人满意。其次是已开展和落实的具体合作也面临着效率瓶颈问题。以中国—东盟合作为例。虽然它是东亚诸多合作机制中发展最快、成果最多的合作机制之一，然而项目资金来源分散有限及合作模式过于偏重单一的问题，导致中国—东盟粮农合作缺乏涵盖多领域、多地区、带动作用强的大项目，^②在很多时候不能充分满足东盟方面的实际需求，从而制约了双方最大限度地实现与发挥合作的经济与社会效应。东盟内部的合作更不容乐观。虽然东盟成员国从上世纪 70 年代末就开始了区内粮食安全合作并于 2002 年启动了东盟自贸区进程，但是随后东盟内部的农产品贸易自由化并没有很大起色。从区内农产品贸易量来看，1995—2005 年间，东盟十国区内贸易额与东盟整个对内外贸易额的比例由 21.41% 上升至 31.74%，增长幅度达到 10%，但同期东盟十国间农产品贸易额与东盟整个对内外贸易额的比例却仅从 1.44% 提升至 1.9%，涨幅仅为 0.5%。^③截至目前，不仅包括大米在内的很多农产品依然是游离于《东盟共同有效优惠关税协定》以外的高敏感度商品，^④而且农产品贸易非关税壁垒的门槛依然很高，“战略性非关税壁垒消减措施（2009—2010）”中得以有效落实和实施的还不到一半。^⑤

应当看到，制度过剩和成效不足既是当前东亚粮食安全合作困境的两个方面，是一枚硬币的两面，同时二者之间也存在一定的因果关系，即制度过剩必然带来成效不足。东亚粮食安全利益攸关方和各行为主体基于各自不同的战略诉求、利益偏好和关注重点，纷纷提出并极力推动于己有利的粮食安全合作机制，客观上导致了东亚地区有关粮食安全和农业合作的制度倡议和机制安排层出不穷。由于东亚地区十分复杂的利益组合和权力分配，任何一种合作机制都

① 韦红 《东亚区域合作与中国农业农村可持续发展》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2010 年第 6 期，第 34 页。

② 《卢肖平副司长在亚洲区域农业合作十年总结会上的讲话》，2010 年 12 月 20 日，四川攀枝花。

③ Gloria O. Pasadilla, “Agricultural Liberalization in Preferential Trading Agreements: The Case of ASEAN Free Trade Area”, Asia-Pacific Research and Training Network of Trade Brief No. 8, October 2006, p. 3.

④ ASEAN Secretariat, “ASEAN Free Trade Area (AFTA Council)”, <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/asean-free-trade-area-afta-council>, 2013-09-02.

⑤ Mely Caballero-Anthony, Paul Teng and Belinda Chng, “ASEAN Economic Community (AEC) 2015: Opportunities and Challenges for Food Security”, NTS Working Paper Series No. PO13-04, July 2013, p. 4.

难以占据压倒性的优势地位，它们共生共存，在不同的地域和议题领域同时发挥作用，构成了一个异常复杂的多元化地区治理制度网络。在这个多元化的制度网络中，各种机制基本上没有明确的等级和分工，往往相对独立地并行发展，^①彼此之间缺乏必要的沟通和协调。不同行为体主导下的各类机制有着不同的利益和关注点的优先次序，这些利益有时彼此交叉重合，有时则会发生矛盾（见表-1）。因此，在不同行为体主导下的各类合作机制间因缺乏协调而相互制约和竞争，客观上必然导致有限的资源难以得到最优化合理的配置和利用，地区粮农合作缺乏聚合效应的局面在所难免。

表-1 主要合作机制与机构对东亚粮食安全及其合作的关注点

主要机制及组织机构类型	关注点
东盟	东盟切身利益，如粮农产品国际竞争力、通过促进农业合作社来增强东盟自主性和农业资源的优化配置，以提高东盟农民的生活水平
中国与东盟	人力资源培训、农业技术示范与推广、农村可持续发展
东盟与中日韩	“10+3 紧急大米储备库”、通过基础设施建设及科技创新提升防灾减灾能力
中日韩	加强农业政策协调、动植物疫病及自然灾害方面的信息交流
大湄公河次区域	农产品跨境贸易、增强跨境动物疫病联防联控能力、提升本区域农业信息服务水平
亚太经合组织	食品安全体系建设，包括安全食品的供应和地区各经济体食品标准一致化和国际化、农业生物技术推介与认可、农产品贸易便利化和自由化
亚洲开发银行	有关农业的基础设施建设、环保、地区紧急粮食储备、农村金融服务、弱势群体营养状况
联合国粮食及农业组织	通过农业技术合作实现减贫和地区农业可持续发展、环保、应对粮食危机的能力建设、合作应对气候变化

二、东亚粮食安全合作困局的成因： 信任缺失与域内外力量博弈

目前，东亚地区粮食安全合作的确陷入了一种合作机制的“量”过剩与“质”不足同时存在的困难局面之中。粮食及农业合作是东亚地区一体化进程中一个重要的组成部分和合作领域，它既有自身的特性，更与整个地区合作进

^① 秦亚青主编《东亚地区合作：2009》，北京：经济科学出版社，2010年，第12页。

程息息相关。因此，从根本上讲，目前东亚粮食安全合作所面临的困局不过是整个东亚地区进程的一个缩影而已。

（一）地区信任的缺失

源于历史及认同等问题，东亚国家间政治及战略互信不足始终困扰着东亚地区一体化进程，成为地区粮农合作困局的重要成因之一。由于政治互信缺失，地区安全冲突持续激化，严峻的地区政治安全环境导致东亚粮食安全合作不能快速有效推进。在东亚，领土主权争端和传统安全困境依然存在，国家之间缺乏必要的政治信任，甚至不时出现关系紧张和恶化的情景。近几年来，中国快速崛起和美国“重返亚洲”等因素所引发的地区力量对比变化，又在很大程度上加剧了地区安全局势紧张。在东亚，政治互信不足导致的传统安全问题的激化，使得非传统安全合作无论被提高到何等重要程度，依然处于传统安全框架原则之下。^① 粮食安全合作属于非传统安全合作领域，受制于日益严峻的地区政治安全环境，推进必然迟缓乏力。在这方面，中日韩粮食安全合作问题表现得尤为突出。长期以来，因历史遗留问题及现实利益交错引发的政治战略互信不足是中日韩双边和三边关系的老问题和重大障碍，^② 影响了三国合作进度。中日韩自贸区历经“十年磨一剑”的民间研究才启动官方谈判进程充分印证了这一点。在粮食安全合作方面，与本地区其他合作机制如“中国—东盟”、“10+3”等相比，中日韩机制化合作明显滞后。直到2012年，中日韩三国才正式建立了农业部长会议机制，是东亚地区起步最晚的粮食安全合作框架。虽然三国发布了联合公报，确认了重点合作领域，但是随着中日关系因钓鱼岛之争加剧而持续恶化以及日韩关系因独岛之争而尖锐紧张，2013年三国间合作基本没有可圈可点之处，^③ 原定于2013年在日本举办的第二届中日韩农业部长会议至今未能召开。

在粮食问题高度政治化的背景下，东亚各国在地区粮食安全合作的具体实践中也缺乏足够的信任与沟通，而后者与粮食政治化问题的交互作用也在很大程度上制约了地区粮食安全合作取得实质进展。粮食是关系到国计民生的重要战略性物资，具有很强的政治敏感性，因而是东亚各国政府高度关注并重点干预的领域。^④ 在东亚，粮食问题的政治化趋势非常突出。以大米为例。作为东

① 韦红 《东南亚地区非传统安全合作机制架构与中国的策略思考》，《南洋问题研究》，2013年第2期，第2页。

② 魏玲主编 《东亚地区合作：2010》，北京：经济科学出版社，2011年，第108页。

③ 中日韩三国合作秘书处2013年8月公布的《2012—2013年三边合作进展报告》主要总结了2012年4月以来的三边合作进展，其中农业及粮食安全合作进展主要集中于2012年，对于2013年的进展只字未提。

④ Sally Trethewie and J. Lackson Ewing, “Build It and They Will Come: Commitment to the Association of Southeast Asian Nation’s Rice Policy Mechanisms”, *TKN Perspectives*, Vol. 1, No. 1, May 2012, p. 1.

亚各国民众最重要的主食之一，同时也是他们文化及生活方式不可分割的一部分，大米在地区粮食安全中占据极其重要的地位。在东亚尤其是在东南亚国家，保证本国大米的供应安全是各国政府的战略需要，政客们也把承诺持久的大米稳定供应作为拉取选票的政治资本。因此，很多国家对内更倾向于采取自给自足的粮食安全政策（虽然出于各种原因，并不是所有东亚国家都在采取该政策），对外则倾向于推行农产品贸易保护主义政策，通过关税、补贴等一系列政策和手段，干预大米的生产和贸易，这样做的目的还有一个，即维护本国大米供应、价格以及国内政局的基本稳定。多数东亚国家的这种粮食安全政策内向化导向，致使区内市场不能发挥保障地区粮食安全的作用，在更多的时候沦为相关国家抵消国内供需平衡从而实现本国粮价稳定的工具。^① 粮食问题高度的政治性，使得信赖和求助于他国或地区市场不可能成为一国确保自身粮食安全的首选策略，地区国家间在粮食安全问题上的不信任关系由此产生。显然，这种不信任关系反过来将进一步刺激各国采取孤立主义政策，加剧本地区粮食安全政治化倾向。这也就是为什么在集中了世界上最大的大米出口国和进口国的东亚地区，粮食贸易保护主义政策却依然盛行（尤其在日韩、大部分东盟国家），区内大米贸易量仅占世界大米产量的5%—6%的原因之一。^② 与此同时，缺乏基本的信任导致各国顾虑重重、政治意愿不足，不能就粮食生产、价格、储备等数据资料进行必要充分的交流与沟通。虽然截至2012年底东盟粮食安全信息系统项目已经连续实施两期，但在实际的贸易活动中粮食定价依然无可靠的信息作基础，粮食贸易运作的地区环境是模糊而不透明的。^③ 在2007—2008年粮食危机时期，地区脆弱的互信急剧下降，沟通不足使各方对地区粮食供应产生了错误认知并触发了大范围的恐慌性购买，而各粮食生产国政府纷纷采取的临时出口限制措施进一步加剧了人们的抢购行为，最终使得东亚在无粮食供应短缺的情况下也爆发了区域性“粮食危机”。这充分说明，如果各方不能相互信任、相互协作和相互救济，本地区粮食安全合作就不可能实现根本性提升。

（二）东盟主导力的局限性

东盟坚持主导地位，在很大程度上决定了地区粮食安全合作已经并将继续在低制度化水平上进行。我们可以从东盟方式和东盟对自身主导地位的护持两

① Sally Trethewie and J. Lackson Ewing, "Build It and They Will Come: Commitment to the Association of Southeast Asian Nation's Rice Policy Mechanisms", *TKN Perspectives*, Vol. 1, No. 1, May 2012, p. 2.

② "11th AMAF Plus Three Countries Conclude Agreement on Rice", Jakarta, October 7, 2011, <http://www.aseansec.org/26651.htm>, 2013-09-03.

③ Sally Trethewie, "Building Trust in Rice Trade", *Rice Today*, April—June 2012, p. 46.

方面来理解这一问题。

首先,东盟所倡导的“东盟方式”客观上造成了地区粮食安全合作制度化水平的落后。从一定意义上讲,东盟在东亚地区合作中的主导地位就是其在合作规范上的创设与主导地位,即“东盟方式”的主导。东亚地区机制化合作始于东盟内部,作为地区规范的塑造者和制定者,东盟在地区合作中发挥了领导作用,主要表现在东盟合作规范不断外溢到“10+1”、“10+3”、中日韩、东亚峰会等机制,从基本理念上为东亚地区合作提供了行动准则,使得东亚地区合作以东盟所倡导的“协商一致、软制度、非干预性”的方式推进。上述“非正式性和最小限度的组织性”以及维持与维护各合作过程的理念,使东亚一体化进程表现出过程主导的特点,东亚合作以一种最小限度制度化、渐进性的模式进行,由于制度建设滞后于合作过程,区域化进程中的制度化水平总是落后于实际的合作水平。^①粮食安全领域合作也不例外。正因为如此,作为本地区最重要的粮食安全合作机制,以东盟为中心的各合作机制至今依然普遍存在机制议程化和效率不足的问题。虽然东盟早在上世纪 70 年代就开启了地区粮食安全合作进程,但推进缓慢,长期处于合作机制的原始阶段——会议机制阶段。虽然进程中不乏好的合作倡议,但是具体的项目落实与推广却是从 1997 年亚洲金融危机之后才开始的,在 2007—2008 年粮食危机的刺激下,功能性合作与机制化建设真正实现突破也仅仅是近两年的事而已。东盟方式是东亚地区粮食安全合作效率不足的制度根源,因此在可预见的未来,东亚粮食安全合作将继续在机制化水平较低的情况下运行。

其次,东盟坚持和维护自身主导地位的策略选择,进一步加剧了地区粮食安全合作机制化困局。以上述东盟方式推动地区整合、维持各合作过程并在其中发挥主导作用是东盟区域战略的核心所在。考虑到自身实力有限,地区合作中东盟在始终掌握合作议程界定与主导权的同时,也极力采取和推行等待、搭便车的策略,^②以及在大国之间实施“平衡战略”。当前,东亚地区格局正在经历深刻变化,客观上给东盟发挥地区合作主导作用提出了更多挑战。在这种情形下,东盟无暇顾及也更不会对其他合作机制加大投入力度,反而会更加关注自身一体化进程并将东盟一体化优先议程置于东亚合作议程之首,同时也试图通过加强针对相关国家的制衡来维持各合作机制间微妙的平衡关系,力保自身在东亚合作进程中的中心地位。在东亚地区粮食安全合作中,东盟这样做的结果就是:一方面,在以东盟为中心的各合作机制中都有东盟的身影和声音,但

^① 秦亚青主编《东亚地区合作:2009》,第6—7页。

^② 魏玲《东亚进程与中国外交:新格局、新均衡、新作为》,《外交评论》,2011年第6期,第58页。

是在更多的时候东盟则围绕自身一体化建设的迫切需要，通过提出一系列加强东盟粮食安全合作的纲领性、指导性文件和宣言来界定东亚合作议程、把握地区合作议程主导权，它扮演的主要是地区合作倡导者和规划者的角色^①，而非合作落实者和实施者的角色。所以，东盟在“中国—东盟”农业合作中明显缺乏主观能动性，很少主动设计和落实具体的农业合作项目，更不用说东盟方面主动提供资金和配套设施支持了。^②另一方面，在与域内国家比如中国开展粮食安全合作的过程中，东盟国家始终存有一定的戒备和猜忌，部分国家还有相当的合作顾虑，担心中国将当地搞成杂交水稻化，最后水稻品种受制于中国，故在合作过程中设置政策障碍。^③与此同时，东盟也在不断引入外部势力平衡中国影响，不断加强与域外国家特别是美国的双多边农业合作并从中获益，也在一定程度上分散了东盟对“10+1”、“10+3”合作本来就有限的关注和投入，致使以东盟为中心的地区粮农机制化合作推进更加缓慢乏力。

（三）中国战略认知的不足

经过十多年努力，中国不仅与相关国家建立起以双边合作机制为主要抓手、以多边合作机制为主要平台、以“多层次、宽领域、全方位”为主要特点的立体式政府间农业合作机制，而且还结合自身优势开展了形式多样、内容丰富、独具特色的务实合作项目，为维护东亚地区粮食安全和促进农业可持续发展作出了重要贡献。然而，成绩不能掩盖问题。中国参与地区粮农合作的经验教训表明，由于没能从一开始就深刻认识到粮食安全合作对于东亚合作和中国周边外交的重要性，或者说对该问题的认识经历了一个由浅入深的渐进历程，过去较长一段时间内中国似乎没能针对多重多元的东亚粮食安全合作机制形成一个统筹全盘的战略规划与部署，过于偏重与东盟的双多边粮农合作^④，而对于包括东亚合作主渠道“10+3”在内的其他合作机制则相对投入不足。即便是重点推进的中国—东盟粮食安全合作，在很多时候项目的实施也更多出于政

① 东盟于2008年通过的《东盟一体化粮食安全框架》、《2009—2013年东盟地区粮食安全战略行动计划》以及2009年签署通过的《东盟气候变化与粮食安全多部门合作框架》目前已成为东亚地区粮食安全合作的指导性文件，无论是以东盟为中心的合作机制，还是域外国家与东盟的双多边合作机制，均以上述文件规划的合作领域和重点项目为指南开展具体合作活动。

② 卢肖平《同心协力 化危为机 共创未来——论中国—东盟农业合作》，《世界农业》，2010年第1期，第5页。

③ 杨东群、唐盛尧、李先德《中国和亚洲国家粮食安全合作研究》，《世界农业》，2011年第8期，第4页。

④ 2002—2010年间，中国政府利用亚洲区域合作专项资金、援外资金、农业国际交流与合作专项资金与东盟国家开展了180多个农业合作项目。其中，亚洲区域合作专项资金累计投入4786.95万元，国际交流与合作专项资金投入为2959.1万元。在亚洲区域合作专项资金的支持下，中国为东盟各国举办了80个培训班，培训农业技术和管理人员1154人次，与东盟国家共开展了31个技术与信息交流项目，在东盟国家实施了51个小型农业技术试验示范项目。

治外交需要或是落实领导人出访成果。^① 因此，中国倡导的农业交流合作多属于高层及政府间对话，设计和实施项目没有充分重视和考察调研双方农企的实际要求，缺乏企业等私营体的参与和互利共赢、可持续发展的合作项目作支撑，合作的经济与社会民生效益难以实现最大化。面对相关方的力量角逐与较量，中国往往只能被动应对而非主动谋划，既限制了地区大国作用的充分发挥，更不利于东亚粮食安全进程的整体推进。

在地区粮食安全进程中，日本明确而又富有进攻性的战略实施凸显了中国战略谋划的缺失及其对地区合作的负面影响。在中国经济实力快速崛起和日渐积极参与地区进程的背景下，粮食及农业合作成为日本表面上拉拢东盟、实则与中国争夺主导权的重要战略抓手之一。^② 充分利用其资金优势，借助持续、大规模的资金投入支持东盟优先关注、强化日本—东盟粮农合作就成为日本既定的地区粮农战略取向。2001—2013 年间，紧紧围绕东盟一体化建设的迫切需求，日本先后向亚行注资约 18.83 亿美元，在东盟国家开展了 105 个农业合作项目，占亚行该时期所有农业合作项目的三分之一强。^③ 同时，日本还通过与泰国共同担当国家协调员和提供总额为 634 万美元的资金，^④ 支持“10+3 紧急大米储备库”项目永久机制化进程，在一定程度上主导了“10+3”粮食安全务实合作。2013 年该协议生效第一年里，日本向菲律宾和老挝释放紧急大米储备，率先实施了该储备库第三层级计划。同时日本也明确表示，将继续大力支持“东盟粮食安全信息系统”尽早结束试点，转化为长期合作机制。^⑤

与全面出击、咄咄逼人的日本地区粮食安全合作战略相比，中国在地区粮农合作中的姿态则相对低调谨慎，甚至是被动防御性质的。除了集中力量推动“中国—东盟”合作以外，中国对日本相对占优势的机制或合作项目表现出天然的消极抵制态度，采取了最低限度参与、观望甚至是回避的策略。这既是中国缺乏积极主动的地区粮食安全战略谋划和布局的直接结果，同时也与中国坚

① 《卢肖平副司长在亚洲区域农业合作十年总结会上的讲话》。

② Elenita Dano and Elpidio Peria, “Emergency or Expediency? A Study of Emergency Rice Reserves Schemes in Asia”, Asian Farmers Association for Sustainable Rural Development (AFA) and Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia (Asia DHRRA), 2008, <http://asiadhrra.org/wordpress/wpcontent/uploads/2008/05/rice%20reserve%20scheme.pdf>, pp. 16—17.

③ 此处数据是笔者通过检索亚行官方网站农业合作项目数据后自行统计整理所得。

④ Embassy of Japan in the Philippines, “Japan’s Additional Emergency Assistance with USD 200, 000 for the Victims of Typhoon Pablo through APTERR”, January 8, 2013, Press Release, <http://www.ph.emb-japan.go.jp/pressandspeech/press/pressreleases/2013/3.htm>, 2013-09-20.

⑤ ASEAN Secretariat, “The 13th Meeting of the ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry and the Ministers on Agriculture of the People’s Republic of China, Japan and the Republic of Korea”, September 27, 2013, Kuala Lumpur Malaysia, Joint Press Statement, <http://www.maff.go.jp/j/press/kokusai/renkei/pdf/130930-03.pdf>, p. 1.

持的“韬光养晦”外交理念和“安抚”地区战略^①有很大关系。中国的消极被动不能说加剧但至少也是维持了双方的竞争态势，削弱了双方合力推进地区粮农务实合作的政治意愿和行动力。东盟与中日韩大米紧急储备库（APTERR）进程或许可以说明这一点。虽然它属于中国主推的“10+3”合作机制，但由于是日本率先倡导并出资推动，所以中方在该项目上一直以被动跟随为主。只是近几年来，随着形势的变化，中方态度才逐渐化被动为主动。^② 该项目从启动试点到最后协定签署生效历经9年有余，堪比中日韩自贸区谈判进程。时间之久既有东盟方面的政治意愿和运作技术层面的原因，更是中日两个大国不能合力推动使然。

战略认知不足不仅导致中国对外没有一个清晰的地区粮农合作战略框架，而且也造成对内缺乏相应的统筹协调。在中国，粮农国际合作涉及农业、外交、商务、财政等多部委的涉外职能和专业知识，一项决策的形成是诸多部门政策博弈甚至是一定的权利让渡和妥协的结果。这种官僚决策体系的执行效力可能更需要高度统一的战略认知和充分高效的沟通协调作保障。然而，由于在地区粮农合作上缺少一个全局性的战略指导，加之各部门在决策时都会有各自的态度、立场和政策取向，^③ 所以中国农业“走出去”始终存在着多头管理、沟通不力、审批程序繁杂的问题，客观上给开展地区合作造成了很多不便。不仅如此，中国各地方、各部门、各单位和企业在开展与东亚国家粮食安全合作中，也缺少统一的规划和计划，这不可避免地带来两方面后果：一是很多合作项目和活动存在重复设置问题，容易造成自身的无序竞争；二是合作项目零散、资金有限、效率不高。

（四）美国的传统势力与深度介入

粮食和石油一样，是重要的战略资源，历来是美国全球霸权战略的重要组成部分。二战结束以来，美国对内借助立法和高额农业补贴政策大力发展粮食生产，对外利用主导WTO框架下的农产品贸易规则制定和转基因技术推广等手段控制国际粮食生产、销售全过程，逐步推行以建立粮食霸权为目标的全球粮食战略，对世界粮食安全格局产生了重大影响。

美国是影响东亚地区粮食安全及其合作形势最重大的域外因素。自上世纪90年代以来，美国在弥补地区粮食供给不足、维持东亚基本的粮食安全稳定方面发挥了一定的积极作用，但也对东亚地区农业生产格局及粮食安全保障能力

^① 孙学峰 《东亚准无政府体系与中国的东亚安全政策》，《外交评论》，2011年第6期，第33页。

^② 《卢肖平副司长在亚洲区域农业合作十年总结会上的讲话》。

^③ 王存刚 《当今中国的外交政策：谁在制定？谁在影响——基于国内行为体的视角》，《外交评论》，2012年第2期，第7页。

产生了重大消极后果，很多国家的农业出现了不同程度的倒退且对美依赖度不断提高。在 2008 年美国进入衰退以来，这种趋势非但没有改变，反而进一步加强。^① 作为美国农业出口最大目的地——亚洲——的重要组成部分，东亚地区集中了美国几大最重要农产品贸易伙伴，对美国农产品的依赖真实而深刻。2011 年，中国首次超过加拿大，以 210 亿美元的年度贸易额成为美国第一大农产品进口国。同年，日本和韩国分别以 100 亿美元和 65 亿美元的进口额成为美国第四和第七大农产品进口国。^② 东盟一直是美国重要的农产品出口地，2007—2011 年的五年间，东盟进口美国农产品总额实现翻番（2011 年高达 90.6 亿美元），成为美国第六大农产品出口市场。^③ 进口额的持续增长意味着东亚很多国家的农业产出呈下降趋势。中国大豆市场早已被美国的转基因大豆所垄断，^④ 泰国、马来西亚、印尼、越南等国的农业产值不及本国 GDP 的 20%，菲律宾由原来的粮食出口国变成了世界第一大米进口国。^⑤ 在美国粮食战略的强大渗透下，东亚地区粮食安全合作所面临的现实基础更加薄弱。

美国于 2009 年正式启动“重返亚洲”战略，全方位参与构建东亚地区秩序和制度架构。为了塑造其在东亚地区粮食安全进程中的主导地位，美国主要采取了两方面重大措施。一是通过加大资金支持拉拢东盟国家。美国凭借一系列密集的双多边外交举动全面强化了与东盟的关系，支持东盟粮食安全进程就是其中的重要组成部分。2008 年 2 月，美国启动了总金额为 15 亿美元的“推动东盟国家间合作与经济一体化——东盟发展愿景”（ADVANCE）援助项目。自 2010 年起，在 ADVANCE 援助项目资金的支持下，通过实施美国—东盟技术援助与能力培训项目（TATF），美国资助东盟各国政府与私营部门在促进粮食自由贸易中协调与合作。^⑥ 2012 年 3 月，美国又推出了“农业收入最大化：知识、企业发展与贸易”项目（MARKET），接替已执行完毕的 TATF 项目，继续加强地区粮食贸易中的公私合作伙伴关系，支持东盟粮食安全信息系统建

① 张丽娟、高颂 《美国促进农业出口政策机制研究》，《美国研究》，2012 年第 3 期，第 8—12 页。

② Charles E. Hanrahan, Carol Canada and Beverly A. Banks, “U. S. Agricultural Trade: Trends, Composition, Direction and Policy”, Congressional Research Service Report for Congress, July 29, 2011, p. 11.

③ Michael McConnell, “Agricultural Exports to ASEAN Grow-But Face Competition”, *Asia Pacific Bulletin*, Eastern-Western Center, No. 155, March 22, 2012, p. 1.

④ 赵丽红 《美国全球粮食战略中的拉美和中国》，《拉丁美洲研究》，2009 年第 4 期，第 26 页。

⑤ 《中国与东盟联合应对“粮食危机”建立互助机制》，新华网广西频道，2009 年 10 月 21 日，http://www.gx.xinhuanet.com/newscenter/2009-10/21/content_18006781.htm，2013 年 10 月 20 日登录。

⑥ ASEAN Secretariat, “Overview of ASEAN-US Dialogue Relations”, June 2012, <http://www.asean.org/asean/external-relations/united-states/item/overview-of-asean-us-dialogue-relations>, 2012-06-02.

设。^①二是积极推动跨太平洋伙伴关系协议(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)进程。力推 TPP 是美国塑造和引领东亚地区经济合作多边机制,进而构建美国主导下的地区秩序的重要手段。美国的世界头号农业经济强国的实力及其在保证世界粮食供需平衡中的绝对优势地位,决定了打通并主导国际粮食贸易市场成为其明确的战略指向,因此农产品开放必然是 TPP 的核心内容之一。^②以东亚为核心的亚太地区是美国农产品出口最大的目的地,因此在东亚地区积极推进 TPP 框架下的农产品谈判,正是美国试图以全新的、符合自身利益的“规制”,设计地区粮食安全合作框架、规范和主导东亚粮食安全合作进程的集中表现。

美国力推 TPP 不仅离散了东盟以及东亚各国,^③而且还将东亚粮食安全体系建设纳入了美国领导的亚太层面,打乱和冲击了东亚粮食安全合作的既有进程和制度模式。TPP 作为一个新兴的自贸安排,已经在东亚国家,尤其是在东南亚国家间引发了很强的分裂效应:^④有些成员因为担心被边缘化而寻求加入,而另一些国家则因为担心国内农业经济等的承受能力而拒绝加入。目前,越来越多的东亚国家加入了 TPP 谈判,东亚地区粮农贸易与投资合作机制所面临的“意大利面条碗”效应被继续放大,势必弱化东亚各国在现有地区经济一体化框架下推进农产品贸易的向心力,多年来苦心经营的“10+3”、各个“10+1”框架下的粮农合作可能面临被架空和肢解的危险。不仅如此,TPP 对东亚粮食安全合作制度模式和进程维系的冲击可能更为强烈。强大的农业保护和农业促进政策,使得美国在农产品贸易上拥有别国无法比拟的竞争优势,因此美国主导的 TPP 框架下的农产品贸易投资自由化程度远远高于亚太地区其他自贸安排。对于东亚国家来说,要想加入 TPP 必须做到两点:一是接受近乎苛刻的所谓“白金标准”的 TPP 农产品贸易规则,这意味着东亚很多发展中国家将因大幅度的农业开放而面临粮食主权遭侵蚀的危险;二是接受节奏快、密度高的谈判方式,而这必然从根本上挑战“东盟方式”主导下的东亚地区粮农合作的基本运作模式(虽然存在低效率的缺陷,但历史及现实原因决定它是目前唯一可

^① U. S. Department of State, “U. S Institutional Support for ASEAN”, November 19, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/11/200825.htm>, 2012-12-01.

^② 《美国强力推销 TPP 寻求对粮食和石油的核心控制力》,中新网,2012年1月30日, http://finance.chinanews.com/ny/2012/01-30/3629342_4.shtml, 2013年9月28日登录。

^③ 全毅《TPP对东亚区域经济合作的影响:中美对话语权的争夺》,《亚太经济》,2012年第5期,第16页。

^④ 在加入 TPP 问题上,东亚“10+3”国家已明显产生分歧并逐渐分化为三大阵营:13个国家中已有6个国家正式加入谈判,其中既包括创始国新加坡、文莱,也包括希望借此机会促进国家转型和发展的越南和马来西亚,还有经过一番政治与外交权衡后顶住本国农业遭受巨大冲击压力而加入的日本和韩国。印尼是目前唯一一个明确表示不加入的国家。而其余国家(中国、缅甸、柬埔寨和老挝)则因不同原因持观望态度。

行的模式)，东盟制度中心将不保，“10+1”、“10+3”继续存在的现实合法性将遭质疑。按照美国贸易代表办公室公布的数据，2011 年美国在 TPP 国家和地区的农产品出口额已高达 980 亿美元，占美国当年全球出口额的 72%。^① 试想一下，假如 TPP 成员如期就农产品贸易自由化议题达成一致（即便这一过程可能相对漫长而艰难），其非常可观的贸易量将足以改变东亚现有的粮食生产和贸易格局，原本就零散的区内粮食贸易量可能会日渐式微，东亚各国粮食生产及安全保障被美国石油农业所掌控的预言或许并非空穴来风。

三、中国与东亚粮食安全合作：战略认知与政策选择

目前东亚粮食安全合作所面临的困境是粮食问题本身的特殊性所致，也是这一地区国家在长期互动博弈过程中所造成的，历史及现实的原因决定了东亚粮食安全合作机制化困境具有长期性，不可能在短时间内消失殆尽。在目前情况下，坚持以开放包容的态度对待多重多元的合作架构，促进各机制间的相互补充与相互促进，保持和加强东亚粮食安全合作的动力和活力，将是逐步改善合作困境、提升合作效率的现实选择。作为农业大国和地区大国的中国发挥何种作用、采取什么政策，对于破解东亚粮食安全合作困局、提升合作水平至关重要。

（一）提升对粮食安全合作的战略认知

粮食安全合作属于经济领域内的功能性合作。功能性合作一直被视为东亚地区合作的主要驱动力和取得巨大进展的重要成功经验。甚至有观点认为，东亚共同体建设就是在走功能性合作之路。^② 在东亚多样性、差异性问题突出的情况下，这种低度政治合作具备两方面明显优势：一是能使各方从共同的实际需要入手，以一种不设定政治目标、平等协商的方式开展务实合作，^③ 从而保证各方在合作中更容易达成共识、形成合力；二是粮农领域的功能性合作有可能外溢至基础设施建设、贸易投资便利化及人员交流等其他相关领域，通过带动其他领域的合作为整个地区进程的深化创造条件和基础。由此可见，在未来相当长的一个时期，推动包括粮食安全合作在内的功能性合作仍将是各国推进

^① Office of the United States of Trade Representative, “Fact Sheet: The United States in the Trans-Pacific Partnership: Increasing American Exports, Supporting American Jobs”, June 2012, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2012/june/us-tpa-increasing-american-exports-supporting-american-jobs>, 2013-09-30.

^② Jusuf Wanandi, “Toward East Asian Community Building”, APAP, JCIE paper, 2004, p. 12.

^③ 张蕴岭 《对东亚合作发展的再认识》，《当代亚太》，2008 年第 1 期，第 11 页。

地区进程的现实路径选择。当前，东亚地区面临着日益突出的粮食安全问题，尽快改善合作困局、提升合作水平与成效已上升为地区发展的核心议程之一。在这种情况下，中国经济实力的快速增强和在地区粮食安全中的关键作用，越来越成为相关国家的重要倚重和期望所在^①，农业已成为中国整体外交的优势资源。^②中国可将粮食安全合作作为地区一体化的重要推手，积极主动参与地区制度建设，提供公共产品，充分发挥地区大国效应，在推动粮食安全合作与地区信任建设良性互动的过程中实现中国与地区的共同发展和共同安全。

（二）重点推进“10+1”、“10+3”粮食安全机制化建设与务实合作

未来一个时期，中国应该着力提升“10+1”和“10+3”粮食安全合作的制度化建设与务实合作的成效与水平。在“10+1”层面，中国可能需要重点做好三方面事情：一是加强制度建设投入，可考虑牵头在中国—东盟农业部长会议机制之下建立具有实权的委员会制度，具体负责《中国—东盟粮食综合生产能力行动提升计划》和《中国—东盟农村发展推进计划》的执行与评估。二是本着向东盟加大让利幅度的原则，深化与东盟的农业贸易投资合作。在贸易领域，中国可通过率先削减谷物类农产品关税及非关税壁垒、加强农产品快速通关（绿色通道）建设等方式，进一步提升中国—东盟自贸区农产品贸易规模与水平；在投资领域，抓住中国—东盟投资合作基金向产业合作领域拓展的机遇，加大中国企业对东盟的农业投融资力度。三是在推动多边合作的同时，做好双边及次区域合作。鉴于印尼和马来西亚在东盟中的特殊地位，中国应着重加强与两国的粮农合作，发挥其以点带面、以双边促多边的效应。

在“10+3”层面，中国应通过强化对“10+3 紧急大米储备库”的资金和制度建设投入，引领整个东亚地区粮食安全合作进程。中国不仅可考虑通过追加注资成为第一出资国，而且还要着重加强对该机制功能建设的引领和塑造。这主要包括两方面工作：一是近期内借鉴东盟经验，探索该储备库具体机制运作及功能拓展；二是主动规划该机制长远的发展方向和路线图。

（三）以开放的心态看待美国因素，加强对美协调与合作

美国在东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重大作用。加强与美国的沟通、协作是确保其在东亚粮食安全进程中最大限

^① 这不仅体现在中国技术、资金和管理的传统优势上，更体现在地区各国对中国的深度依存上。中国在与东盟的农产品贸易中一直处于入超地位，随着中国—东盟自贸区的全面建成，2011年来自东盟的农产品净进口额较之2010年增长了46%，达到194.12亿美元。中国已经成为东盟谷物、温带水果和活动物的重要来源国。同时，2013年1—6月，韩国和日本又分别成为中国大米的第一和第二大进口国。可以说，中国已经成为地区粮食安全稳定的关键力量。对此，很多周边国家期待中国加大农业对外投资和“南南合作”力度。

^② 《牛盾副部长在全国农业国际合作工作座谈会上的讲话》（2013年8月9日），载于《农业部情况通报》，第45期，2013年9月16日，第3页。

度发挥建设性作用的关键，也是决定东亚地区粮食安全合作质量和方向的关键。中国在东亚粮食安全合作中应该始终保持一种开放包容的大国心态，尊重和接纳美国的合理利益诉求，客观看待并有的放矢地引导和塑造美国作用。这既包括学习借鉴美国在农业发展和对外贸易促进方面的成功经验以及其粮食外交中的某些合理因素，更包括通过加强对美机制化沟通与协调，引导美国在地区粮食安全进程中发挥积极的建设性作用。为此，中国一方面可充分利用一切机制和平台，加强与美国在地区粮食安全事务中的磋商和沟通，另一方面可考虑通过与美携手共同出资支持东盟粮食安全进程，实现中国、美国和地区三方的互利共赢。^①此外，正确对待 TPP 问题同样重要。应当看到，TPP 并不是美国为了遏制中国而量身订制的，而且从长远看，TPP 框架下农产品的很多贸易条款和规则也是中国农业农村经济改革的重要领域，是中国建设以“规模化、标准化、产业化、集约化和信息化”为主要特征的现代化大农业的努力方向。因此，在短时间内不能加入 TPP 的情况下，中国要首选推进中国—东盟自贸区升级版建设、中日韩自贸区谈判和区域全面经济伙伴关系（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）进程，培育巨大的国内终端消费市场，增强农产品国际贸易规则制定能力，通过提升自身参与国际粮农事务的能力，为将来加入 TPP 奠定基础。同时，中国可积极主动探讨加入 TPP 的可能性及其对中国和地区农产品贸易的影响，早作长远打算与规划。

（责任编辑：李 丹）

^① 中美两国已分别就支持东盟地区粮食安全一体化框架及其战略行动计划做出了各自的安排和投入，其中不乏重合的地方。例如，中国多年来出资连续举办东盟粮食安全信息系统培训班，而美国新一期的 MARKET 项目资助的两大重点领域之一就是东盟粮食安全信息系统的建设。