

Doi: doi.org/10.70693/rwsk.v1i4.789

试析紧急事态下日本的粮食安全体制

——基于《粮食农业农村政策制定新方向》的分析

张珍霓¹ 王耀振¹

(¹ 天津外国语大学, 天津 300204)

摘要: 粮食安全是国计民生的重要保障, 尤其在紧急事态下更显战略意义。本文以 2023 年 6 月 2 日粮食稳定供给及农林水产基础设施强化本部发布的《粮食农业农村政策制定新方向》以及同年 8 月成立的紧急事态下粮食安全研究会的讨论成果为依据, 深入探讨了全球粮食供需变化、气候异常、疫病风险、国际地缘政治和进口竞争等多重风险对日本粮食供应带来的冲击; 同时, 针对现行政府体制、法律体系和应急措施中存在的不足, 提出了构建全域决策体制、完善法律法规和多层次保障措施的对策建议, 为中国粮食安全问题提供系统性政策参考。

关键词: 粮食安全; 应急时期; 供给风险; 体制完善

一、粮食安全与日本紧急应对

粮食作为维持人类生命、保证营养均衡的重要物资, 直接关系到国民健康和社会稳定。确保粮食稳定供应不仅是保障基本生活的前提, 也是维护社会经济正常运转的基石。日本长期依赖进口, 在国际粮食市场波动和国内农业条件薄弱的双重影响下, 粮食安全问题始终受到高度关注。2023 年 6 月 2 日, 粮食稳定供给及农林水产基础设施强化本部发布了《粮食农业农村政策制定新方向》, 明确规定在紧急事态下要“明确紧急时期的基本应对方针, 建立包括农林水产部以外各省局的措施在内的、相关省局能够共同协作, 在平时和紧急事态之间切换, 在紧急事态下根据个案采取适当措施的政府全域决策体制”。这一政策文件从战略高度指出了在紧急情况下确保粮食供应的必要性, 并为后续相关法律和应急措施的研究提供了政策指导。同年 8 月, 由生产、流通、消费、法律、风险管理等各界专家以及相关部委代表组成的紧急事态下粮食安全研究会正式成立。该工作组集中讨论了紧急事态应对措施的基本概念、所需采取的具体措施、现行法律法规下应对可能性的可行性以及各部委的作用, 从而形成了详细讨论成果摘要。这些成果不仅涉及对粮食供需动态的判断, 也针对各种风险因素进行了定量和定性分析, 提出了以保证国民最低生活保障为核心的应急策略。

全球粮食问题的严峻态势也为日本提出了挑战。统计数据显示, 2000 年全球人口约为 60 亿, 预计 2022 年将达到约 79 亿, 而到 2050 年可能上升到约 97 亿。随着人口增长和经济发展, 特别是新兴国家国民收入提高, 肉类和油脂的消费显著增加, 粮食需求不断攀升。同时, 全球各国纷纷推出碳中和政策, 推动对谷物和其他生物燃料原料的需求不断增加。尽管全球粮食产量总体呈上升趋势, 但农业生产固有的自然波动性、极端气候、以及政策和区域冲突等因素, 使得产量波动和供应短缺的风险逐渐增大。全球粮食库存普遍处于较低水平 (中国库存水平异常高, 但其他国家库存增长受到抑制), 这一现状使得全球收成欠佳时短缺和价格上涨的风险更加显著。

从历史上看, 日本的粮食政策经历了多次调整。战后日本通过农业保护政策, 提高了稻米自给率, 并通过贸易政策确保其他粮食品类的供应。然而, 随着经济全球化的发展, 日本逐渐依赖国际市场获取粮食。

基金项目: 天津市教委社会科学重大项目 (2024JXZD18); 天津外国语大学 2024 年度研究生科研创新项目 (2024YJSS025)

作者简介: 张珍霓 (2001-), 女, 硕士研究生, 研究方向为日本经济。

王耀振 (1983-), 男, 博士, 副教授, 研究方向为近代中日外交史、日本经济。

近年来,全球粮食价格波动、国际局势紧张、新冠疫情影响以及极端天气频发,使得粮食供应风险加剧,日本的粮食安全形势日益严峻。日本作为一个进口依赖度较高的国家,其粮食安全自然受到国际市场供需变化的直接冲击,因此构建一套既能在平时预防又能在紧急时迅速响应的粮食安全保障体系显得尤为紧迫。

二、紧急事态下粮食供给风险及不稳定因素分析

粮食供应安全问题牵涉到从农田到餐桌的全产业链,而在紧急事态下,粮食供应风险呈现出多层次、多维度的复杂性。以下从全球供需变化、气候异常、疫病风险、国际地缘政治及进口竞争五个方面,详细探讨紧急时期粮食供给风险的内涵与外延。

第一,全球供需变化与生产不稳定性。粮食作为保证生命和健康的重要物资,其供应稳定性直接影响到国民生活质量和经济发展。全球粮食市场在过去几十年中经历了不断扩大的需求和波动的供应:人口由60亿增长到近80亿,并预计在未来几十年继续攀升;新兴经济体的快速发展和国民收入的提升使得对肉类、油脂等高附加值食品的需求显著增加,进而带动对粮食作为饲料原料的需求大幅上升。与此同时,农业生产受制于自然条件,其丰收与歉收均可能引发极端市场现象。丰收时,过剩库存可能导致价格暴跌;歉收时,供应骤减则引发价格上涨与市场恐慌。各国因气候异常、政策调整及区域冲突而多次出现供需缺口,而全球粮食库存普遍处于较低水平,使得任何一个环节的波动都可能迅速传递至整个供应链。日本作为高度依赖进口的国家,在这种国际局势下更容易受到影响,其粮食供应安全风险不容忽视。

第二,气候变化与极端天气风险。全球气候变暖已成为影响农业生产的重要因素。随着温室气体排放持续增加,全球平均温度上升,土壤水分逐渐减少,干旱现象变得更加频繁和严重。极端天气事件,如暴雨、洪水和高温热浪,也会破坏农作物生长周期,导致大面积歉收。近年来,多个农业产区相继出现因干旱和高温等极端气候引发的减产现象,这使得粮食供应的不稳定性进一步加剧。与此同时,气候变化还会影响物流和运输,增加食品在流通过程中的损失风险,进而对市场供给产生连锁反应。由此可见,气候变化不仅直接影响粮食生产,更通过破坏供应链的稳定性,对整个粮食安全体系构成了严峻挑战。

第三,疫病风险及物流中断。疫病风险是当前影响粮食供应的重要因素之一。随着跨境物流的增加和大规模集约化养殖的发展,牲畜传染病和植物病虫害的发生和蔓延日益成为全球性问题。例如,非洲猪瘟从非洲蔓延至欧洲,再传至亚洲和中美洲,形成了一场全球性疫情;高致病性禽流感则在多个大洲爆发,严重冲击了禽类生产。日本在2022年鸡季中,扑杀鸡只总量达到1,771万只(其中蛋鸡约1,654万只、肉鸡96万只),创下历史新高。疫病不仅使得相关产品产量骤降,而且往往伴随着对加工、流通环节的影响,形成供应链中断。同时,新发传染病和再发传染病(如SARS、猪流感、MERS、埃博拉和新冠肺炎)的频繁出现,也给国际物流网络带来了巨大冲击。经济活动放缓、封锁和裁员使得港口、物流和运输系统面临严峻挑战,海运费大幅上涨、运输周期延长,使得粮食进口和流通过程受到严重影响。由此,疫病风险与物流中断相互作用,极大增加了紧急事态下粮食供应的脆弱性。

第四,国际地缘政治与进口竞争风险。国际地缘政治局势的动荡对全球粮食供应产生深远影响。近年来,俄罗斯入侵乌克兰等重大事件使得黑海地区粮食出口受阻,国际小麦和化肥原料价格迅速上涨。这种外部市场的不稳定性直接增加了粮食供应中断的风险。对于高度依赖进口的日本来说,国际主要出口国在紧急情况下可能采取出口限制,导致粮食采购渠道受阻。与此同时,日本长期处于通货紧缩和经济增长放缓的状态,而中国等新兴经济体则以较快速度发展,导致日本在国际采购市场中的经济地位相对下降。1998年,日本曾是全球最大的农林水产品净进口国,但近年来这一地位受到冲击,采购竞争日益激烈,使得“买不到粮食”的风险进一步加剧。国际市场价格波动、供应中断与竞争加剧共同构成了日本粮食安全面临的重大外部风险。

第五,多重风险的综合效应。全球粮食供应风险、气候极端事件、疫病与物流中断、国际地缘政治动荡以及进口竞争加剧,各因素并非孤立存在,而是相互影响、相互叠加。全球库存水平低、供需波动剧烈,使得任何单一风险发生时都可能引发连锁反应;气候变化和疫病风险的双重打击,使得局部歉收可能迅速蔓延到整个供应链;国际局势的不稳定,则使得本就依赖进口的日本在采购时面临更大压力。多重风险的叠加效应最终使得紧急事态下粮食供应问题复杂而严峻,必须构建一个系统性、综合性的风险管理和应急响应体系,以确保在任何突发情况下都能保障国民基本饮食和社会经济稳定。

三、现行体制及法律措施的不足与完善路径

日本政府为确保紧急事态下粮食供应,采取了由农林水产部牵头,联合消费者厅、外交部、财政部、厚生劳动省、国土交通省等部门共同应对的举措。这种多部门协同机制在平时对粮食供需情况进行监控、调控及信息发布发挥了一定作用,例如,消费者厅在平时通过信息发布平抑市场情绪,外交部与财政部则致力于确保与主要进口国保持良好关系,推动海关手续加快、关税减免;国土交通省则负责协调物流、运输和仓储等工作。然而,目前所推行的《紧急时粮食安全指南》主要侧重于农林水产部的具体措施,并未为其他省局的协调、联合指挥和信息共享建立明确的制度安排。紧急事态一旦爆发,粮食供应若出现大幅下降,往往要求在最短时间内统一调动各部门资源、实现统一决策,而目前尚未形成一个完善、全域覆盖的决策体制,导致各部门在应急响应上存在信息传递不畅、反应滞后和措施落实不到位等问题。因此,有

必要在平时就明确各部门在粮食供需监控、预警及应急工作中的具体职责，并在紧急情况下迅速成立以总理为首的临时特别工作组，实现跨部门的统一指挥和快速响应。

在现有法律体系方面，目前主要依托《稳定民生紧急措施法》、《防止囤积等法律》和《粮食法》来调控粮食供应，但这些法律最初并非专为粮食短缺风险设计，而是为应对物价上涨、投机囤积及石油危机等情况而制定。例如，《稳定民生紧急措施法》只适用于当物价总水平较历史趋势明显上扬或存在明显上涨风险时；《防止囤积等交易法》仅针对发生囤积、扣留现象时才启动；而《食品法》则仅局限于对大米的调控。由于我国粮食安全涵盖大米、小麦、大豆、油料作物、畜产品及糖等多个品种，还包括生产资料如肥料、饲料、种子、农药和燃料油等环节，这些法律显然无法全面覆盖紧急事态下整个粮食供应链的调控需要。

现有法律在早期预警和干预方面也存在不足。粮食供应出现问题往往会有先兆，如气候异常、作物歉收或物流延误，在供应下降达到 20% 的关键指导值之前，市场便可能因预期不稳而出现恐慌性囤积、抢购等行为。对于部分关键品种，即使供应下降仅约 10%，也会对整个产业链产生严重影响，但目前的法律启动条件及操作方式尚未能覆盖这种情况，从而使得预防性调控力度不足，未能及时遏制市场混乱。措施手段和执行保障上，现行法规仅规定企业需按生产计划申报生产、调拨库存、并在必要时接受政府的进口和生产指示，但对于如何调整各环节之间的出货量、如何实现行业间均衡分配，以及如何通过价格管控防止市场失序等问题，则缺乏具体操作细则。同时，对于企业在执行政府指示过程中可能遭受的经营风险，现有法律并未规定明确的激励补贴或损失补偿政策，致使部分企业因风险顾虑而不敢主动调整生产或进口计划，这在紧急事态下无疑会削弱政府措施的有效性。

为此，亟需建立一套具有前瞻性和操作性的综合性粮食安全法律体系。新法律体系应以确保国民最低热量供应为基本目标，明确规定当粮食供应（包括国内生产与进口）与和平时相比下降超过 20% 时，各项应急措施必须启动；对于部分品种，依据其行业规模、库存状况和替代性，即使下降幅度较小，也应灵活采取相应措施。特别地，将每人每日热量供应低于 1900 大卡作为紧急情况下的严重标准，为政府提供明确的操作依据。新法律应将粮食生产、进口、储备、物流调控与价格管控等各环节有机衔接，并通过法律赋予政府在紧急事态下进行统一调控和资源调配的权力。

此外，还需要完善信息监测与预警系统，利用数字化和大数据技术，建立涵盖粮食生产、库存、进口、流通等全过程的动态监控平台。通过实时数据采集和风险评估，提前识别因异常气候、疫病或国际局势动荡可能导致供应中断的风险，一旦发现异常情况，相关部门能够迅速启动预警机制和应急响应。统一的信息共享平台和预警模型将有助于缩短响应时间，确保各部门在最短时间内联动协作，防止风险蔓延。在保障供应措施方面，还应从多个层次入手，确保在紧急情况下粮食能够顺利进入国内市场并公平分配。首先，在运输和销售环节，应依据《国民生活安定紧急措施法》的规定，对特定地区可能出现的粮食短缺问题下达临时运输指令，确保食品能够均衡分配到各地区。其次，在进口方面，应采取国营与民间贸易相结合的方式，通过调整招标条件、鼓励多渠道进口，确保必要粮食的进口总量，即使在国际供应受阻时也能保障国内市场供应。再次，在扩大生产方面，应根据实际情况向生产者发出增产要求，必要时推动生产转移，利用尚未充分开发的土地和资源，加速粮食生产，以弥补进口不足。此外，对企业实行生产和流通环节的价格调控和销售管理措施，通过标准价格制度、信息发布和金融手段调控，避免因市场恐慌导致价格剧涨和供应失衡。最后，建立激励与补贴机制同样至关重要。政府在向企业下达各项指令时，应同步出台相应的补贴和激励政策，降低企业经营风险，提高其主动执行指令的积极性；对于不按要求申报生产计划或拖延响应的行为，适当设立处罚措施，确保整个应急体系的严肃性和执行力。定期组织跨部门、跨地区的应急演练和模拟，检验预警系统和应急预案的实效，不断完善和修订相关制度，将有助于形成覆盖全产业链、协同高效的粮食安全保障体系。

总体而言，现行体制和法律措施在面临多重风险和紧急情况时存在诸多不足，而通过构建综合性法律体系、完善全域决策体制、加强信息监测预警、落实多层次供应保障以及建立激励补贴和处罚机制，能够大幅提升应急响应和调控能力。这不仅有助于在突发事件中迅速稳定市场预期，保障国民基本饮食安全，也为日本在国际粮食市场竞争中赢得更大的主动权提供了制度保障。

四、结语与启示

粮食安全问题始终贯穿于国家战略与民生保障的全局，尤其在紧急事态下，确保每一位国民获得充足食物不仅是维持基本生活的前提，更是维护社会稳定和经济正常运行的根本保障。本文基于 2023 年 6 月 2 日发布的《粮食农业农村政策制定新方向》和紧急事态下粮食安全研究会的讨论成果，从全球供需变化、气候异常、疫病扩散、国际地缘政治和进口竞争等多方面，详细剖析了紧急事态下日本粮食供应面临的严峻风险。同时，对现行政府体制、法律措施和应急手段中存在的问题进行了深入分析，并提出了建立综合性粮食安全法律体系、构建全域决策与跨部门协调机制、完善信息预警系统和多层次保障供应措施的建议。

在全球粮食需求不断上升、生产波动频繁的背景下，日本作为一个高度依赖进口的国家，面临着比以往更加复杂的外部环境和内部挑战。只有通过构建科学、系统、协调高效的应急响应体系，才能在突发事

件中及时稳定市场预期,确保国民基本饮食安全。政府、企业、科研机构及社会各界必须共同协作,从体制、法律、技术和政策等多方面入手,逐步形成一个具有前瞻性和实效性的粮食安全保障体系,为国家长远发展提供坚实基础。对于同样面临粮食安全挑战的中国而言,日本的经验教训具有重要镜鉴价值。我国在保持粮食自给率优势的同时,亟需完善“平急结合”的弹性保障机制:一是构建“中央-地方-企业”三级应急联动体系,强化极端情境下的物资调配能力;二是推进粮食安全立法进程,将耕地保护、仓储管理、价格调控等核心制度法定化;三是发展智慧农业监测系统,建立覆盖生产、流通、消费全链条的风险预警模型;四是深化国际粮食合作,在巩固传统进口渠道基础上拓展多元化供给网络。特别要注重发挥新型举国体制优势,通过数字技术赋能实现储备粮动态管理,培育抗旱抗涝作物品种,建立主产区与主销区的长效补偿机制。

未来,日本需要在全球粮食市场剧烈波动、国际竞争日益加剧的背景下,进一步强化内部协调与预警机制,完善激励补贴和处罚措施,确保在任何突发情况下都能迅速调动各部门和资源,保障粮食供应的连续性和稳定性。而中国作为全球最大的发展中国家,更应把握“双循环”战略机遇,在守住粮食安全底线的同时,积极参与全球粮农治理体系改革,推动建立公平合理的国际粮食贸易新秩序。通过科技创新提升单产水平,依托“一带一路”拓展农业合作空间,构建起兼具韧性和可持续性的粮食安全保障新模式。只有如此,才能在紧急事态下实现对粮食安全问题的全方位应对,维护国家经济与社会稳定,为国民提供坚实的生活保障。

参考文献:

- [1]周旭海.日本粮食安全立法近期进展的审视与思考[J].中国粮食经济,2024,(10):24-28.
- [2]大賀 圭治,食料安全保障とは何か—日本と世界の食料安全保障問題—,システム農学,30 卷 (2014) 1 号.
- [3]日比 絵里子,世界の食料安全保障の現状と課題,日本作物学会講演会要旨集,第 255 回日本作物学会講演会.
- [4]農林水産省,緊急事態食料安全保障指針,令和 3 年 7 月.
- [5]川端 正久,アフリカと食糧援助,現代アフリカの政治と国際関係,1988 年 1988 卷 88 号 172-187,L15.
- [6]小倉 健一郎,食料自給率に関する農林水産省の取組み,農業農村工学会誌,77 卷 (2009) 9 号.
- [7]齋藤 勝宏,多面的価値とリンクした食料安全保障の実現に向けて,農業経済研究,2020 年 92 卷 3 号 198-209.
- [8]末松 広行,日本の食料安全保障,日本調理科学会誌,2023 年 56 卷 3 号 153-156.

An analysis of Japan's food security system under emergency situations ——Analysis based on "New Directions for Food, Agriculture and Rural Policy Formulation"

Zhenni Zhang ¹ Yaozhen Wang ¹

(Tianjin Foreign Studies University, Tianjin 300204)

Abstract: Food security is an important guarantee for national economy and people's livelihood, especially in emergency situations. Based on the "New Direction for Food, Agriculture and Rural Policy Formulation" issued by the Headquarters for Stable Food Supply and Strengthening Agricultural, Forestry and Fisheries Infrastructure on June 2, 2023, and the discussion results of the Food Security Research Group under Emergency Situations established in August of the same year, this paper deeply discusses the impact of multiple risks such as changes in global food supply and demand, abnormal climate, epidemic risks, international geopolitics and import competition on Japan's food supply; at the same time, in response to the shortcomings in the current government system, legal system and emergency measures, countermeasures and suggestions for building a global decision-making system, improving laws and regulations and multi-level safeguard measures are proposed, providing a systematic policy reference for China's food security issues.

Keywords: food security; emergency period; supply risk; system improvement