

文章编号: 1671-1513(2010)02-0014-04

粮食安全与食品安全关系的解析

周清杰

(北京工商大学 经济学院, 北京 100048)

摘要: 粮食安全和食品安全是两个既相互关联又各有侧重的概念. 从社会经济角度的角度梳理了粮食安全和食品安全的核心主题, 分析了二者之间的逻辑关系. 粮食安全问题起源于食物匮乏, 食品安全问题则产生于食物中有害物质的存在, 它们是人类社会演进的不同阶段面临的两个历史性难题. 当今的市场经济体系、农业技术、产业政策大大缓解了饥饿问题, 但生产者对高产量和低成本追求, 有可能对食品安全带来不利影响.

关键词: 粮食安全; 食品安全; 演进视角

中图分类号: TS201.6

文献标志码: A

“国以民为本, 民以食为天”. 数量充足、价格适宜、质量可靠的食物是人类维持生存的基本条件. 与能否满足百姓的日常食物需求密切相关的概念有两个, 即粮食安全和食品安全. 本文将从历史发展的视角, 系统梳理人们对食物供给的担心是如何由粮食安全演变为食品安全的, 并探讨两者之间的逻辑关系.

1 粮食安全与食品安全: 共性与分歧

衣食住行中的“食”一般指人通过饮食获得人类赖以生存的营养成分的食物. 在中文语境下, 食物一词有时是从生产和消费的角度讲的, 多指初级形态的粮食, 即供食用的谷物、豆类和薯类; 有时则是从市场买卖角度看的, 指通过交易所获得的食物.

粮食安全和食品安全均与食物相关, 但又各有侧重. 世界粮农组织把“粮食安全 (food security)”定义为“所有人在任何时点上都有物质条件、社会条件和经济条件获得充足、安全、有营养的食物, 满足其饮食需求和食物偏好, 从而维持其积极、健康的生活”^[1]. 当一国人均消费食物获得的营养低于维持生命必须的数量时就会出现饥饿或营养不良问题, 这就是粮食不安全 (food insecurity) 或食物供给

无保障. 根据世界卫生组织的观点, “食品安全 (food safety)”主要涉及因微生物性、化学性、物理性有害因素导致的食源性疾病影响消费者健康的问题, 也关注辐射、转基因等新技术在食品中的应用问题^[2]. 不安全的食品意味着消费者食用后会产生急性的或慢性的危害, 影响其健康, 甚至危及生命.

粮食安全和食品安全的最终目标是一致的, 它们都是为了解决人类的“吃饭”问题. 粮食安全一词中也包含了一般意义上的食物安全概念. 但是, 从世界粮农组织每年发布的《世界粮食安全状况报告》的具体内容以及全球主要经济体的实践经验看, “粮食安全”概念更多地指如何提高粮食产量, 并通过进出口贸易、战略储备、价格干预等措施, 确保食物的充足供应或数量保障问题. 从这一意义看, 现在政府部门和学术界所说的“粮食安全”实际上指的是“食物供给安全”或“食物供给可保障”. 更具体地讲, 粮食安全是指供人类食用的谷物、豆类、薯类的供给能否满足消费者的需求. 粮食安全战略由粮食生产、贸易以及宏观政策部门实施, 其关注的重点是解决人类所面临的饥饿和营养不良. 食品安全保障体制重在监控食物自身的病原菌、重金属含量、农药兽药残留、食品添加剂和非食品添加剂物

收稿日期: 2010-03-03

基金项目: 北京市中青年骨干人才计划资助项目 (HHR201008247); 北京市委组织部优秀人才资助项目 (2009D005003000007).

作者简介: 周清杰 (1969—), 男, 河南沁阳人, 副教授, 博士, 主要从事规制经济学方面的研究.

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

等质量安全属性, 由诸如食品安全监管机构和食品生产经营部门来完成。

2 粮食安全的核心主题: 吃得饱

回顾人类发展的历史进程可以看出, 食物的供求关系先后经历了极度短缺、局部或暂时短缺和丰裕三个阶段。在食物极度短缺的时代, 由于食物数量无法满足人们的需求, 生存问题成为第一位的问题, 因此, 争夺食物常常会成为犯罪、种族冲突乃至

战争的导火索。

随着时间的推移, 人类利用自然环境和耕作技术进行农业生产的能力大幅度提升, 食物短缺问题得到极大缓解, 因为争夺食物而引发的人类悲剧越来越少。然而, 当今世界并没有彻底解决粮食充足供给的问题。自 20 世纪 90 年代以来, 全球营养不良的人口都在 8 亿以上, 1995 年以后还呈现不断上升的态势, 2008 年世界饥饿人口已达 9.15 亿^[1]。具体情况见表 1。

表 1 全球饥饿人口数量变动情况: 1990~2009

Tab 1 Trend of global hunger 1990~2009

亿

时期	1990~1992	1995~1997	2000~2002	2004~2006	2008	2009
全球饥饿人口数	8.453	8.249	8.568	8.729	9.150	10.020
其中: 中国	1.778	1.437	1.325	1.274	—	—

资料来源: FAO, 2009. The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic Crises: Impacts and Lessons Learned. Rome

根据世界粮农组织发布的报告, 受粮食危机和经济危机的共同影响, 2009 年全世界的饥饿人口数量估计已突破 10 亿, 为过去 40 年来的历史新高。从饥饿人口的分布地区看, 亚太地区比例最高, 达 6.42 亿人; 撒哈拉以南的非洲地区次之, 为 2.65 亿人; 拉美及加勒比地区名列第三, 为 5300 万人; 近东及北非地区的营养不良人口为 4200 万人。另外, 发达国家也有 1500 万人的饥饿人口。报告还指出, 目前全球有 29 个国家正面临严重或极端严重的饥荒。其中, 刚果(金)的饥荒问题最为严重, 紧随其后的分别是布隆迪、厄立特里亚、塞拉利昂、乍得和埃塞俄比亚^[1]。

对于我国这样的人口大国, 无论何时, 粮食的供给数量是否充足而引发的粮食安全问题都会是一个事关社会稳定和国家发展的战略问题。一方面, 国内粮食市场始终处于紧张平衡状态, 干旱、洪涝、飓风、暴雪、地震、虫害等自然灾害随时都在威胁着粮食供给这根脆弱的神经。另一方面, 庞大的人口基数意味着我国无法依赖国际贸易来解决国人的吃饭问题, 据测算, 每年国际粮食贸易的成交量仅可供我国居民消费 5 个月。从表 1 数据可以看出, 尽管 20 世纪 90 年代以来我国的营养不良人口一直处于下降趋势, 但 2004~2006 年间的营养不良人口仍超过 1.2 亿, 占同时期全球营养不良人口总数的 14.5%。

粮食匮乏或粮食供给无法保障的主要原因包括战争、贫穷、人口增长、环境恶化、农业技术落后、政

策不当、病虫害等。低收入国家的饥饿问题往往是因为整个国家层面上没有能力生产出充足的粮食, 大多数国家的饥饿问题则主要是由于部分居民收入过低, 无法按照市场价格购买到足够的食物。

3 食品安全的根本宗旨: 吃得好

正如前文所述, 和大多数国家类似, 我国的居民一般不再为能不能得到足够的食物而苦恼, 粮食安全问题一般停留在国家战略层面上, 普通百姓很少关注。然而, 在粮食充足供给问题逐步解决的过程中, 食物生产呈现出商品化、规模化特征, 市场上销售的食品的加工程度日益提高, 产地和销地的距离也越来越远。随着食品产业链的延长, 食用农产品的种植者和养殖者, 以及对这些产品进行初级加工的生产者, 都可能把食品仅仅视为是赚钱的工具, 而漠视了对消费者应有的社会责任, 导致他们可能以增加产品的质量风险为代价来获得更高的产量和更好的产品外观。在我国市场经济尚未规范的时代背景下, 不择手段提高产量、降低成本几乎成了许多食品生产者的潜规则。我国已经曝光的食品安全事件中, 从农药残留超标的蔬菜水果, 到过量添加增白剂的面粉, 从注水生猪, 到滥用防腐剂、色素的熟食制品和饮料, 都与生产者过度追求经济回报, 忽视社会责任的做法密不可分。与此同时, 处于产业链终端的消费者对于食品色、香、味的过度追求, 则可能会让食品链变得更加扭曲, 给食品安

全埋下更多的隐患。

于是,能不能吃得好,吃得放心,成为丰裕社会的“现代病”。食品市场存在的一些特殊因素,如质量信息的不对称,食源性疾病产生原因的隐蔽性和难追溯性,人类在生命科学认识上的历史局限性,都可能给高风险食品的生产、流通和消费提供病菌滋生环境。更可怕的是,某些能提高产品回报率的技术(如“瘦肉精”)可能被一些丧失职业操守的科学

工作者推广给生产者,导致有毒食品流入市场;部分地方政府为追求财政收入和提高就业率,为本地违规生产经营者提供“保护伞”;个别监管机构工作不尽责,抱侥幸心理,对违法行为默许纵容。比如,尽管当今老百姓可以尽享改革初期难以企及的奢侈品——乳制品,从中吸取丰富的滋养,但“三聚氰胺”事件的爆发却使国人几乎丧失了对乳业的信心,参见表 2

表 2 近两年我国曝光的“三聚氰胺”事件

Tab 2 Melamine contamination events in China since 2008

年份	产品	生产企业
2008	婴幼儿配方奶粉	三鹿 (2 563 mg/kg), 上海熊猫 (619.0 mg/kg), 蒙牛 (68.2 mg/kg), 广东雅士利 (53.4 mg/kg), 伊利 (12 mg/kg), 以及青岛圣元、山西古城、江西光明、广州施恩等 22家
	液态奶	蒙牛 (0.8~7 mg/kg), 伊利 (0.7~8.4 mg/kg), 光明 (0.6~8.6 mg/kg)
	奶粉	陕西金桥乳业, 上海熊猫, 陕西渭南乐康乳业, 宁夏吴忠天天乳业 (3.5 mg/kg)
2009	雪糕	辽宁雅朝食品公司
	奶糖	福建漳州芩城南方食品公司, 广东潮安真美公司

注: 根据相关资料整理, 括号内为三聚氰胺含量

4 从粮食安全到食品安全: 主题转换的历史逻辑

从前面的分析可以看出, 针对如何根除饥饿的粮食安全问题与旨在消除食物中不安全因素的食品安全问题不仅侧重点不同, 它们产生的背景也是不一样的。从历史发展的角度看, 粮食安全问题先于食品安全问题, 这种演进的背后有着非常合理的历史逻辑。

4.1 落后经济中不易出现食品安全的担忧

首先, 在生产力极度落后的时代, “能不能吃得饱”远比“能不能吃得好”更有实际意义, 因为饥餐渴饮是人类的生物本能。对于那些处于忍饥挨饿状态的人们来说, 获得尽可能多的食物是生命的第一要务, 而食物的质量如何则只是次要的因素。俗语所说的“饥不择食, 寒不择衣”描述的就是这一情形。

其次, 在自给自足的产品经济时代, 食物的生产和消费往往在同一经济单位(如家族)内部完成, 生产者与消费者高度重合。因此, 生产者在提高食物生产的过程中不会以增加质量风险为代价, 他们解决粮食安全问题的手段也不会与食品安全目标相冲突。

再其次, 在市场经济体系发展的初期, 生产者和

消费者之间的食品买卖一般发生于本地市场。在一个彼此熟识的小范围市场中, 相对固定的对象之间的重复交易不仅可以充分揭示有关食品质量的信息, 也会让作弊者难逃惩罚。市场机制和道德机制的双重约束, 使生产者尽其所能, 确保食品的质量。

另外, 在落后经济中, 即使是成为商品的食物, 也没有承载太多的经济目的, 生产者缺乏进行造假的经济动力。

4.2 现代经济模式可能容易催生食品质量风险

虽然在粮食匮乏的时代人们很少关注食品安全问题, 但人类社会发展的车轮毕竟在滚滚前行。人口的不断增长在产生越来越多的粮食需求的同时, 也推动了农作物种植面积的增加, 刺激了农业生产技术的创新。而人类社会经济制度的演进, 让更多的粮食生产成为产业化大军中的一员, 食物变成了像玩具、机器一样可以标准化生产的商品, 成为替生产者赚取经济利益的载体。不可否认, 产业化、商品化增加了市场上的食物供给量和品种, 极大缓解了食物匮乏问题, 也创造并满足了消费者的多元化食物需求, 但是, 在这种经济模式中被视为天经地义的增产措施和降低成本的做法却可能引发食品质量危机^[3]。

例如, 在近代为人类社会解决粮食安全问题做出贡献的进程中, 以农药、化肥为代表的化学制品功

不可没。建国初期,我国的小麦单产只有 69 公斤/亩,1978 年增加到 157 公斤/亩,而 2009 年小麦单产已经达到 300 公斤/亩,60 年间增长 3 倍多。虽然化学杀虫剂杀死了庄稼地里的害虫,帮助生产者提高了粮食单产,但是,土壤、河流和地下水已经被农药污染,粮食的品质自然也会受到威胁。不仅如此,饮用水的安全问题也随之恶化。

当食物变成生产者盈利的工具——食品时,通过降低成本来获得经济效益是生产者的惯常做法。在生产者缺乏社会责任,质量安全监管不到位的情形下,企业降低成本的一些做法,如优先选用质量相对较差、价格又便宜的原材料,减少消毒环节,不进行质量检验,使用劣质包装材料,甚至非法使用非食品添加剂等,这些都会增加食品质量的不安全因素,给消费者的健康生活埋下隐患。前几年曝光的光明回炉奶事件、苏丹红事件,以及前文提到的瘦肉精问题、三聚氰胺事件等都是生产者过于功利化,漠视社会责任的一种极端表现形式。

在市场经济背景下,食物的商品化是历史的大趋势,但如何突出食品的特殊性,高度关注这种没有替代品的生活必需品,让企业在追逐利润的同时,勇于承担社会责任,将是当今社会在解决食品安全难题中必须面对的一个挑战。

5 结束语

尽管当今世界仍有超过 10 亿的饥饿人口,但从这类人群的比例变动趋势看,粮食安全危机是随着生产力的提升和粮食贸易的开展愈来愈缓和的。然而,产业化和市场经济对食物生产、消费的日益渗透,也带来了越来越多的质量风险。从人类社会的历史进程来梳理粮食安全与食品安全的逻辑关系,能让我们更清楚地了解二者的核心内涵。澄清这些认识还有助于监管者开拓思路,早日破解食品安全难题。

参考文献:

- [1] FAO. The state of food insecurity in the world economic crises in facts and lessons learned [R]. Rome: FAD, 2009: 8-11, 49.
- [2] 世界卫生组织. 全球食品安全战略 [R]. 瑞士日内瓦: 世界卫生组织, 2003: 7-10.
- [3] 保罗·罗伯茨. 食品恐慌 [M]. 北京: 中信出版社, 2008: 26-48.
- [4] Shapouri Shahla, Rosen S, et al. Food security assessment 2008-09 [R]. Washington D. C.: USDA Economic Research Service, GFA-20, 2009.

AN ANALYSIS OF RELATIONSHIP OF FOOD SECURITY AND FOOD SAFETY

ZHOU Qing-jie

(School of Economics, Beijing Technology and Business University, Beijing 100048, China)

Abstract Food security is similar to food safety from literal meaning, but their focuses are dissimilar. The paper discusses their key topics and logic relationship from the perspective of social economic evolution. The issue of food security stems from the situation of food shortage, but rationality of food safety is that there are more and more hazard factors in food. They are both difficult problems that the society has to face during the different development periods. Today, market economy system, agricultural technology, and industrial policy have mitigated the situation of food shortage dramatically, however, the measures of pursuing more output and lower cost may bring negative effect on food quality.

Key words food security, food safety, evolutionary perspective

(责任编辑: 檀彩莲)