

德国推进全球粮食安全治理的路径、动因与制约*

焦玉平

摘 要：随着全球性粮食危机频发以及粮食安全政治化趋势日益显著，主要大国正以更积极的姿态参与全球粮食安全治理。作为欧盟的核心成员国，德国将粮食安全纳入综合国家安全观。在双边、区域和全球层面上，德国通过推动农业与食品系统转型、深化国际农业科研合作、改革多边治理体系等措施，积极推进全球粮食安全治理。此举旨在维护国内经济社会稳定、促进地缘政治战略协同，并强化其国际领导力。然而，在实践中其治理效能仍面临多重制约。首先，“德国方案”面临政策整合不足和结构性权力有限的挑战；其次，法德在农业补贴、贸易政策、绿色转型等议题上的内部分歧，制约了德国依托欧盟推进治理的雄心；再次，德国主导的农业合作项目与发展中国家的粮食安全需求之间存在错位，削弱了合作成效；最后，战略雄心与资源投入不匹配，有可能影响其全球粮食安全战略的实施效能。

关键词：德国国家安全；全球粮食安全治理；粮食安全；粮食危机

作者简介：华中师范大学 政治与国际关系学院 讲师 武汉 430079

中图分类号：F326.11

文献标识码：A

文章编号：1005—4871(2025)06—0047—19

一、引言

地缘政治冲突、气候变化与经济不确定性等多重危机交织，凸显了全球粮食体

* 本文系中国博士后科学基金第18批特别资助项目“全球粮食贸易治理的现实挑战与中国方案研究”（项目编号：2025T181032）的阶段性成果。

系的脆弱性。根据《2025年世界粮食安全与营养状况》，2024年全球仍有6.38亿~7.20亿人面临饥饿，相当于总人口的7.8%~8.8%，粮食供给不安全问题依然严峻。^①自2020年以来，全球食品价格通胀率始终高于总体通胀率，反映出粮食供应链正承受持续性压力。大规模饥饿与食品价格居高不下加剧了粮食危机，对国际社会稳定与经济发展构成了挑战。在此背景下，大国正加速推进全球粮食安全治理，以提升粮食安全水平。

作为全球第三大经济体及重要农产品贸易国，德国在全球粮食市场与治理中扮演着重要角色。近年来，德国持续提升对粮食安全的重视程度，并加强在全球治理中的参与。自2022年起，德国通过七国集团（以下简称“G7”）、二十国集团（以下简称“G20”）等多边治理平台，提出或参与了“全球粮食安全联盟”（Global Alliance for Food Security，以下简称“GAFS”）、“全球反饥饿与贫困联盟”（Global Alliance Against Hunger and Poverty）等代表性治理倡议，致力于提供国际公共产品。2023年6月14日，德国政府发布了首部《国家安全战略》，该战略系统阐述了其在国家安全、欧洲安全和全球安全方面的原则立场以及实施路径，^②并将能源、粮食和气候等议题纳入“综合（国家）安全观”（Integrierte Sicherheit），此举标志着粮食安全正式上升至国家战略层面。^③

目前，学界关于德国粮食安全治理的研究主要聚焦国内粮食安全政策、^④国际农业粮食援助与投资^⑤等领域，这些研究为理解德国粮食安全奠定了基础。近年来，德国明显加快了全球粮食安全治理的步伐，积极利用G7、G20等多边机制提供公共产品，并深化与非洲、东南亚、中东等地区的合作。然而，针对德国这一全球政策行动的系统性研究仍比较有限。鉴于此，本文旨在梳理德国全球粮食安全治理的实施路径，揭示其内在动因，并尝试分析其在推进这一实践中面临的制约因素。

① FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, “The State of Food Security and Nutrition in the World 2025: Addressing High Food Price Inflation for Food Security and Nutrition”, 2025-07-28, <https://openknowledge.fao.org/items/ea9cebff-306c-49b7-8865-2aef3bfd25e2>, 访问日期:2025-07-29。

② 伍慧萍：《德国首部国家安全战略的源起、内涵与展望》，载《德国研究》，2023年第4期，第4-24页。

③ Die Bundesregierung, „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland— Nationale Sicherheitsstrategie“, 2023-06-14, <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/>, 访问日期:2025-06-20。

④ 中国农业代表团：《韩国和德国保障粮食安全的经验值得借鉴——韩国、德国粮食安全考察报告》，载《农业经济问题》，2008年第4期，第2-7页；安毅、高铁生：《世界格局调整中各国确保粮食安全的贸易、流通与储备政策》，载《经济研究参考》，2013年第56期，第3-29页，这里第14-17页。

⑤ 唐丽霞、武晋：《德国农业援助：战略、机构设置和途径》，载《德国研究》，2016年第2期，第103-115页；Isaac Doku/Theophilus Edward Richardson/Nicholas Kwame Essah, “Bilateral Climate Finance and Food Security in Developing Countries: A Look at German Donations to Sub-Saharan Africa”, *Food and Energy Security*, Vol. 11, Issue 3, 2022, e412。

二、德国推进全球粮食安全治理的路径

德国的全球粮食安全治理由联邦经济合作与发展部(以下简称“BMZ”),联邦农业、食品与国土部(“BMLEH”,曾用简称“BMEL”),^①联邦外交部等多个部门推进。在治理路径上,德国一方面持续拓展战略布局,深化与非洲、东南亚、南亚、中东等地区的合作,内容涵盖了农业资金支持、国际农业研究推广与粮食援助等。另一方面,德国重视借助欧盟平台引领区域农业转型和粮食安全协同行动,并支持 G7、G20、联合国粮食及农业组织(以下简称“FAO”)等多边机制推进全球粮食安全治理体系变革。具体来看,德国的粮食安全治理体现在双边、区域和全球三大层面。

(一) 双边层面:以发展资金、技术转移与人道主义援助为抓手深化合作

在双边层面,德国通过提供发展资金、技术转移与人道主义援助等方式,与撒哈拉以南非洲、南亚、东南亚、中东等地区的发展中国家建立起良好合作关系。这些举措在帮助提升伙伴国家的农业生产韧性、营养保障水平与粮食体系可持续性的同时,也被有机嵌入德国外交战略框架中,以拓展其在目标区域的影响力。

第一,提供农业与食品系统(Agrifood Systems,以下简称“农食系统”)转型资金,增强发展中国家粮食可持续生产能力。全球性粮食危机频发暴露了当前食物体系的脆弱性,推进全球农食系统向可持续发展转型,已成为当今国际社会的共识。2021年9月21日,联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)倡议并举办了首届联合国粮食系统峰会。这一峰会首次引入了综合性的“粮食系统”(Food System)概念,取代了传统的“粮食安全”“粮食生产”等单一视角,标志着粮食安全治理领域的重大范式转变。这一新理念倡导采用经济、社会与生态协同的系统思维,推动全球农食系统可持续转型。^②德国政府将推动农食系统转型视为实现粮食安全、应对气候变化以及保护生物多样性的关键路径,并将其纳入《德国可持续发展战略》(Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie)六大重点转型领域。^③2021年12月,BMZ发布了《农业和食品系统转型战略文件》(Transformation of Agricultural and Food Systems: BMZ Strategies),将推进农食系统转型作为2021—2026

^① 默茨政府执政后,在原农业部的基础之上,增设了“均衡生活条件与地方文化”职能,并将其更名为“联邦农业、食品与国土部”,简称由“BMEL”更换为“BMLEH”。为便于统一论述,下文简称“BMEL”。

^② United Nations, “Secretary-General’s Chair Summary and Statement of Action on the UN Food Systems Summit”, 2021-09-23, <https://www.un.org/en/food-systems-summit/news/making-food-systems-work-people-planet-and-prosperity>, 访问日期:2025-07-20。

^③ Federal Ministry of Food and Agriculture, “Shaping Change Together: The Federal Ministry of Food and Agriculture’s 2022 Sustainability Report on Implementation of the 2030 Agenda”, 2023-07-19, <https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/sustainability-report.html>, 访问日期:2025-07-22。

年的战略核心。^① 2024年5月,联邦政府公布了《可持续农业与粮食系统:转型挑战与路径》(Sustainable Agriculture and Food Systems: Transformation Challenges and Pathways)报告,强调与欧盟、联合国等共同推进转型进程。^② 作为落实该战略的旗舰项目,“农业和食品系统转型倡议”(Special Initiative Transformation of Agricultural and Food Systems)由BMZ于2014年发起的“没有饥饿的世界特别行动倡议”(Special Initiative One World No Hunger)演变而来。据统计,2014—2022年,该倡议累计投入约60亿欧元,在非洲等地区面向小农户实施了近300个项目,惠及人口超过1000万。^③

第二,加强国际农业研究合作,促进农业知识创新与传播。德国通过系统化的国际农业科研合作机制,将国内农业科研优势与全球粮食安全需求对接。其中,BMEL是促进全球农业知识创新与传播的核心机构。2012年,BMEL提出“全球粮食安全与营养政策支持研究、知识管理和政策咨询”构想(Policy-Supporting Research, Knowledge Management and Policy Consultation for Global Food Security and Nutrition),每年投入1000万欧元,旨在通过科研合作与知识转化,为全球粮食安全提供智力支持。^④ 在此框架下,德国设立了“全球粮食国际研究合作”(International Research Cooperation for Global Food Security)和“双边科研合作”(Bilateral Research Cooperation)两大核心项目,重点推动与撒哈拉以南非洲、南亚、东南亚等地区研究机构的合作。^⑤ 以“全球粮食国际研究合作”为例,2013—2024年,BMEL累计发布了五轮研究资助公告,研究重点涵盖通过多元化农业知识改善营养结构、运用食品加工创新减少损失浪费、依托农业生态学创新推动农食系统可持续转型等议题。在2016年发布的《加工领域创新路径:撒哈拉以南非洲与东南亚

① Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Transformation of Agricultural and Food Systems: BMZ Strategies”, 2021 - 12, <https://www.bmz.de/resource/blob/100758/bmz-core-area-strategy-a-world-without-hunger.pdf>, 访问日期:2025 - 07 - 22。

② Federal Government, “Sustainable Agriculture and Food Systems: Transformation Challenges and Pathways”, 2024 - 05 - 23, https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/sustainable-agriculture-food-systems.pdf?__blob=publicationFile&v=6, 访问日期:2025 - 07 - 21。

③ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Special Initiative ‘Transformation of Agricultural and Food Systems’”, 2023 - 10, <https://www.bmz.de/resource/blob/200102/factsheet-sewoen.pdf>, 访问日期:2025 - 07 - 21; Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Transformation of Agricultural and Food Systems: BMZ Strategies”。

④ Federal Ministry of Agriculture, Food and Regional Identity, “Projects + Programmes”, https://www.bmleh.de/EN/topics/international-affairs/international-relations/projects-and-programmes/projects-and-programmes_node.html, 访问日期:2025 - 07 - 12。

⑤ Federal Office for Agriculture and Food, “International Research Cooperation”, https://www.ble.de/EN/Project-Funding/Funding-Contracts/International-Research-Cooperation/Research-Cooperation-Global-Food-Security/research-cooperation-global-food-security_node.html, 访问日期:2025 - 07 - 10。

本地食品加工策略》(Processing-Innovative Approaches to Processing Local Food in Sub-Saharan Africa and Southeast Asia)资助公告中, BMEL 通过支持西非地区改进食品包装、撒哈拉以南非洲优化食品加工方式等项目, 助力提升了当地粮食供给的稳定性。^① 自 2013 年起, BMEL 已在肯尼亚、坦桑尼亚、南非、印度、缅甸等国资助实施了上百个项目, 涵盖均衡营养、食品加工、生态系统恢复等领域, 逐步形成了以科研合作带动知识扩散、以技术创新推进粮食安全治理的政策路径。^②

第三, 扩大粮食人道主义援助规模。2010 年以来, 德国将对外援助提升至战略高度, 其援助规模迅速扩大, 从区域性捐赠国跃升为全球第二大援助国。^③ 在此背景下, 德国大幅增加了粮食人道主义援助。^④ 2016 年以来, 德国持续保持世界粮食计划署(以下简称“WFP”)第二大粮食双边援助国地位, 2022 年对 WFP 捐赠额高达 17 亿欧元, 创历史新高。^⑤ 除通过国际组织提供援助外, 德国也在双边层面向中东、非洲等地区的国家提供粮食援助。在中东地区, 德国政府在阿拉伯之春后显著增加了人道主义援助力度。^⑥ 粮食援助是其组成部分, 主要面向叙利亚、约旦、

① Federal Office for Agriculture and Food, “International Research Cooperation for Global Food Security”, https://www.ble.de/EN/Project-Funding/Funding-Contracts/International-Research-Cooperation/Research-Cooperation-Global-Food-Security/research-cooperation-global-food-security_node.html, 访问日期: 2025-11-27。

② Information System for Agriculture and Food Research Information Platform of the Federal and State Governments, “Projects of the Funding Programme BMEL-Research Cooperation for Global Food Security”, https://www.fisaonline.de/en/analyse-research-strategically/overview-of-funding-programmes/details/?tx_fisaresearch_fundingprogrammes%5Baction%5D=projectList&tx_fisaresearch_fundingprogrammes%5Bcontroller%5D=Projects&tx_fisaresearch_fundingprogrammes%5Bfp_id%5D=150&cHash=0d7dcb69ca8800fb7b384da21f9a3e8e, 访问日期: 2025-07-20。

③ Corinna Kreidler/Sonja Hövelmann/Alexandra Spencer, „Deutschlands Aufstieg zum humanitären Geber. Das Zusammenspiel von Narrativen, neuen außenpolitischen Ambitionen und innenpolitischen Interessen“, 2023-10-11, https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/04/cha-hpg-wp-narratives-germany-de.pdf, 访问日期: 2025-08-10。

④ Auswärtiges Amt, „Strategie des Auswärtigen Amtes zur Humanitären Hilfe im Ausland“, 2024-09, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2672932/fe4c5f5a3e45433d68287e91e67f582/2024-strategie-huhi-data.pdf>, 访问日期: 2025-08-11。

⑤ OECD, “Development Co-operation Profiles: Germany”, 2025-06-11, https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-profiles_04b376d7-en/germany_460a37b1-en.html, 访问日期: 2025-08-10; Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations, “German Statement in the UN Security Council ‘High-Level Open Debate on Famine and Conflict-Induced Global Food Insecurity’, 3 August 2023”, 2023-08-23, <https://new-york-un.diplo.de/un-en/2610940-2610940>, 访问日期: 2025-08-10。

⑥ Mark Furness, “Donorship and Strategic Policy-making: Germany’s Middle Eastern and North African Aid Programme Since the Arab Uprisings”, *Development Policy Review*, Vol. 38, Issue S1, 2020, pp. 70-90。

黎巴嫩等国。尤其是自加沙地带爆发军事冲突以来,德国政府通过食物空投、资金支持等方式向该地区输送了大量援助。^① 在非洲,德国向苏丹、埃塞俄比亚、刚果民主共和国等国提供粮食援助。比如,仅在2024年,德国政府就向苏丹及其受影响的邻国提供了2.44亿欧元,用于食品、饮用水和药品供应。^② 此外,2022年以来,德国显著加强了对乌克兰的粮食援助。比如,2022—2024年,德国通过“德国食品桥”(German Food Bridge)项目向乌克兰运送了近600车食品。^③ 德国的人道主义粮食援助在一定程度上增强了受危机影响国家的紧急应对能力,为处于战争和饥饿中的民众提供了生命线,是其践行国际人道主义责任的重要体现。^④

(二) 区域层面:依托欧盟平台引领农业转型与推进粮食安全协同行动

欧盟作为全球重要粮仓,其粮食安全状况不仅关乎区域内数亿人口生计,还通过国际贸易深刻影响着全球粮食市场稳定。利用欧盟平台将其国家战略升级为区域共识,是德国放大其政策影响力、塑造全球粮食治理格局的关键路径之一。

德国以“内外兼修”的形式,在欧盟层面推进全球粮食安全治理。对内,德国致力于从政策框架与生产体系两个维度推动欧盟农业转型,旨在提升本区域粮食体系的可持续性,保障长期供给能力。在政策上,德国在担任欧盟轮值主席国期间出台了《可持续食物消费政策:制定综合食物政策和创造公平食物环境》(Promoting Sustainability in Food Consumption: Developing an Integrated Food Policy and Creating Fair Food Environments)纲领性文件,旨在从消费端到生产端系统推动欧盟农食系统可持续转型。^⑤ 在生产实践上,德国制定了雄心勃勃的《2030年有机战略》(2030 Organic Strategy),提出到2030年将农业和食品行业中的有机生产占比提升至30%,这一目标远高于欧盟平均水平。此举既响应了欧盟《从农场到餐桌战

^① Federal Foreign Office, “Resumption of Humanitarian Airdrops into Gaza”, 2025-08-01, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2729316-2729316>, 访问日期:2025-10-27。

^② Federal Foreign Office, “Luise Amtsberg, Federal Government Commissioner for Human Rights Policy and Humanitarian Assistance at the Federal Foreign Office, on World Food Day (16 October)”, 2024-10-16, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2680502-2680502>, 访问日期:2025-10-27。

^③ Federal Ministry of Food and Agriculture, “We Stand with Ukraine: Support and Cooperation Projects of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL)”, 2024-08-19, https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/bkp-ukraine_en.html, 访问日期:2025-10-27。

^④ WFP, “Germany’s Partnership with WFP Drives Humanitarian Aid and Resilience Across Middle East and North Africa”, 2025-01-14, <https://www.wfp.org/news/germanys-partnership-wfp-drives-humanitarian-aid-and-resilience-across-middle-east-and-north>, 访问日期:2025-10-27。

^⑤ Federal Ministry of Food and Agriculture, “Promoting Sustainability in Food Consumption: Developing an Integrated Food Policy and Creating Fair Food Environments”, 2020-06, https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Ministry/Scientific_Advisory_Board-Promoting-sustainability-food-consumption.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 访问日期:2025-10-14。

略》(Farm to Fork Strategy)和《生物多样性 2030 战略》(EU Biodiversity Strategy for 2030),也为其他成员国树立了绿色转型榜样。^① 对外,德国通过欧盟多边合作框架,向发展中国家提供资金与技术帮助,以增强东道国农业生产能力与粮食系统可持续性。比如,德国是“全球欧洲”(NDICI-Global Europe)发展工具的重要出资方,并借此协同其他成员国支持非洲农业可持续转型。^② 再如,在欧盟《“地平线欧洲”2021—2024 年战略计划》(Horizon Europe Strategic Plan 2021 - 2024)的资助下,德国卡尔斯鲁厄应用技术大学(Hochschule Karlsruhe University of Applied Sciences)领导推动了 PrAEctiCe 项目,旨在助力东非农业生态转型与粮食生产能力提升。^③ 同时,德国还积极推动欧盟层面的国际协调与合作,将欧洲的集体力量转化为应对全球粮食危机的实际行动。比如在 2022 年 9 月 16 日,德国、法国与波兰联合发布了《魏玛三角欧洲事务部长联合声明》(Joint Statement by the Ministers for European Affairs of the Weimar Triangle),坚定支持建立“欧盟团结通道”(EU Solidarity Lanes),协助乌克兰粮食出口,携手应对当前粮食危机。^④ “黑海粮食倡议”(Black Sea Grain Initiative)到期后,德国在倡议重启这一协议的同时,进一步强调要推动“欧盟团结通道”建设,将其视为保障粮食供应链稳定的关键替代方案。^⑤ 通过上述内外联动形式,德国依托欧盟平台在内部推动农业可持续转型,在全球范围内积极参与与粮食安全治理,强化了其在区域及全球粮食系统中的影响力。

(三) 全球层面:推动多边治理体系改革与倡议落实

当前,全球粮食安全治理机制仍面临治理碎片化、多边合作平台停滞、大国领导力贡献欠缺等困境。^⑥ 为此,德国政府积极强化 FAO 等多边机制职能,并借助

^① Federal Ministry of Food and Agriculture, “2030 Organic Strategy”, 2024 - 01 - 19, https://www.bmlfh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/2030-organic-strategy.pdf?__blob=publicationFile&v=9, 访问日期:2025 - 10 - 14。

^② European Union External Action, “The New ‘NDICI-Global Europe’ (2021 - 2027)”, 2022 - 03 - 17, https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-%E2%80%98ndici-global-europe%E2%80%99-2021-2027_en, 访问日期:2025 - 10 - 27。

^③ PrAEctiCe, “PrAEctiCe’s Vision”, <https://praectice.eu/>, 访问日期:2025 - 10 - 27。

^④ Federal Foreign Office, “Joint Statement by the Ministers for European Affairs of the Weimar Triangle”, 2022 - 09 - 16, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/weimar-triangle-2552384>, 访问日期:2025 - 10 - 15。

^⑤ Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, United Nations, “Germany: Strengthen Food Security Description of Commitment”, <https://sdgs.un.org/national-commitments-sdg-transformation/21894>, 访问日期:2025 - 10 - 13; “German Minister: EU ‘Solidarity Lanes’ Provide Alternative to Grain Deal”, *Reuters*, 2023 - 07 - 18, <https://www.reuters.com/world/europe/german-top-diplomat-attacks-ukraine-ports-also-hit-worlds-starving-2023-07-18/>, 访问日期:2025 - 10 - 13。

^⑥ 于宏源、李坤海:《粮食安全的全球治理与中国参与》,载《国际政治研究》,2021 年第 6 期,第 83 - 103 页;张帅:《粮食安全共同体:全球粮食安全治理的新探索》,载《国际展望》,2025 年第 1 期,第 110 - 130 页。

G20、G7等多边机制平台推动治理体系改革,以提升其在该体系中的话语权与影响力。具体实践聚焦以下两方面。

其一,通过资金支持、议题引领与机制优化来助力联合国在全球粮食安全治理中发挥引领作用。一是长期稳定资助FAO、WFP、国际农业发展基金(IFAD)等机构。比如,BMEL于2002年与FAO共同设立了双边信托基金(Bilateral Trust Fund),截至2024年已经通过该基金累计资助141个项目,总额超1.67亿欧元。^①二是利用联合国平台推进粮食安全议题磋商和设置,尝试为解决饥饿问题提供有效方案。比如,德国是全球学校营养餐联盟(School Meals Coalition)、水生蓝色食品联盟(Aquatic Blue Food Coalition)等创新机制的坚定支持者,并尝试通过这些平台向发展中国家提供资金支持,或是将本国在营养保障、生态农业等方面的实践经验转化为可供借鉴的方案。在南苏丹、马里、尼日尔等国家,德国通过联合国渠道提供财政支持,以帮助改善当地学校膳食条件。^②在肯尼亚、马达加斯加、冈比亚等国,BMZ自2022年起与FAO携手,共同推动这些国家落实《港口国措施协定》(Agreement on Port State Measures),旨在支持水生蓝色食品联盟建设。^③德国十分重视在联合国框架下强化粮食安全与气候变化的关联性,旨在为全球农食系统的可持续发展提供切实方案,^④如推动“科罗尼亚维亚农业联合工作方案”(Koronivia Joint Work on Agriculture)及其后续的“沙姆沙伊赫农业和粮食安全气候行动实施联合工作方案”(Sharm el-Sheikh Joint Work on Implementation on Agriculture and Food Security),强调在减排与气候适应性农业系统建设方面的知识共享,以落实农业与粮食安全相关气候行动。^⑤三是推进FAO、WFP、世界银行等机构改革。比如,德国借助多边组织绩效评估网络(Multilateral Organisation Performance Assessment Network)等工具,对FAO、WFP、世界银行等开展系统

① Federal Ministry of Food and Agriculture, “Make. Change. Work. Together. Shaping Future Food Systems Examples from Our International Projects”, 2024 - 12, https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/bilaterales_kooperationsprogramm-en.pdf?__blob=publicationFile&v=17, 访问日期:2025 - 07 - 25。

② School Meals Coalition, “From Commitment to Impact: Government Progress on School Meals”, https://schoolmealscoalition.org/sites/default/files/2025-09/SMC_CountryProgress_web.pdf, 访问日期:2025 - 11 - 10。

③ Federal Government, “Sustainable Agriculture and Food Systems: Transformation Challenges and Pathways”。

④ “Statement of Germany, UN Security Council Open Debate on ‘The Impact of Climate Change & Food Insecurity on the Maintenance of International Peace and Security’”, 2024 - 02 - 13, <https://new-york-un.diplo.de/un-en/2643768-2643768?isLocal=false&isPreview=false>, 访问日期:2025 - 07 - 20。

⑤ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Climate Change and Agri-Food Systems”, 2023 - 04, <https://www.bmz.de/resource/blob/162604/climate-change-and-agri-food-systems.pdf>, 访问日期:2025 - 08 - 21。

性评估,以提升其治理效能和可持续性。

其二,借助 G20、G7 等多边机制平台,推动倡议落实,尝试为全球粮食安全治理提供国际公共产品。2022 年 5 月,在柏林举行 G7 发展部长会议期间,德国促进各方就建立 GAFS 达成一致,并协助推出了全球粮食与营养安全仪表盘(Global Food and Nutrition Security Dashboard)、粮食与营养安全危机应急预案(Preparedness Plans for Food and Nutrition Security Crises)等多项治理工具,这些工具被世界银行发展路线图(World Bank Group's Evolution Roadmap)、《广岛行动声明》(G7 Hiroshima Statement for Resilience Global Food Security)等视为重要决策依据。^① 2024 年 10 月,德国成为首个加入由巴西发起的“全球反饥饿与贫困联盟”的 G20 成员国,并承诺将引入 GAFS 的政策工具,推动可持续农业发展与社会安全网建设。^② 通过这些举措,德国正尝试将其创新的政策工具转化为国际公共产品,以期推进全球粮食安全治理体系变革。

综上,德国的全球粮食安全治理呈现出多层次、制度化和工具化的发展治理路径。在治理主体上,德国采取以国家部门为主导,同时广泛嵌入多边机制的复合推进模式,通过双边合作、区域平台与全球机制联动,放大政策外溢效应。在治理理念上,德国以推进全球农食系统转型为核心,将粮食安全与气候变化、生物多样性等议题整合,强调农食系统的可持续性。在政策工具上,德国综合运用发展资金、技术与知识转移、人道主义援助以及规则塑造等手段,在提升伙伴国粮食安全水平的同时,持续塑造其在全球粮食安全治理中的影响力。

三、德国加快推进全球粮食安全治理的动因

德国加速推进全球粮食安全治理,既是应对全球粮食危机负面冲击、提升本国粮食安全水平的客观需求,也是其推进地区战略、维护地缘政治优势的必然选择,更是其争取提升在全球治理中领导力的重要举措。具体动因主要包括以下几个方面。

(一) 维护国内经济社会稳定

尽管德国农业自给率较高,但仍难以在全球粮食市场的系统性震荡中独善其身。全球粮食危机通常会推高粮食价格、抬升产业链运行成本,并增大社会治理压

^① GAFS, “What is the Global Food and Nutrition Security Dashboard?”, <https://www.gafs.info/about/>, 访问日期:2025-07-20。

^② Global Alliance Against Hunger and Poverty, “Germany is the First G20 Country to Join the Global Alliance Against Hunger and Poverty”, 2024-10-07, <https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org/new/germany-is-the-first-g20-country-to-join-the-global-alliance-against-hunger-and-poverty/>, 访问日期:2025-07-20。

力,从而对德国国内经济运行与社会稳定造成冲击。

其一,全球食品价格上涨,推高了德国居民生活成本,尤其加重了中低收入群体负担。新冠疫情、俄乌冲突以及极端天气叠加导致全球粮价飙升,^①这直接推高了德国食品价格。2022年,德国食品价格同比上涨13.4%,2023年再涨12.4%,其中面包和谷物类上涨16.4%、乳制品和鸡蛋上涨15.7%,远超整体通胀率。^②这加重了居民生活负担,削弱了中低收入人群的粮食获取能力。数据显示,2022年德国约有200万人因无力负担生活必需品而依赖于食品银行(Tafeln),^③2023年食品银行的服务人数进一步增长了50%。^④

其二,饲料进口成本激增,冲击了德国畜牧业发展。德国畜牧业所需的大豆、玉米等饲料用粮依赖进口。2020年以来,德国饲料用粮进口成本急剧攀升。FAO数据显示,相较于2019年,2022年德国大豆进口量减少了6.4%,但进口额却激增58.1%,单价从378.6美元/吨跃升至639.4美元/吨;同期玉米进口量减少了30.27%,进口额却增长了16.74%,单价从243.5美元/吨涨至407.7美元/吨(见表1)。^⑤德国著名生猪育种公司BHVP在2023年发布的报告中称,养殖户正面临饲料价格上涨的困境,每一百公斤饲料成本翻了近一番。^⑥下萨克森州农业商会发言人霍特曼·舒尔滕(Hortmann Scholten)在2022年也表示,饲料价格上涨给农户带来压力,德国面临猪肉产量下降的威胁。^⑦饲料成本上涨最终传导至消费端,推高了肉、蛋、奶等基本食品价格,形成了从生产端到消费端的连锁成本压力。

① 易小准等:《俄乌冲突对国际经贸格局的影响》,载《国际经济评论》,2022年第3期,第9-37页,这里第29页。

② Federal Statistical Office, "Inflation Rate at +5.9% in 2023", 2024-01-16, https://www.destatis.de/EN/Press/2024/01/PE24_020_611.html, 访问日期:2025-08-01。

③ 食物银行在德国被称为“Tafeln”,负责收集适合食用但无法再用于商业用途的食物,并将其(大多免费)分发给弱势群体。参见 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, „Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen“, 2023-03-21, https://www.bmle.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/ernaehrungsarmut-pandemie.html, 访问日期:2025-08-02; Tafel Deutschland e. V., „Jahresbericht 2022“, 2023-07, <https://www.tafel.de/ueber-uns/publikationen/jahresbericht>, 访问日期:2025-08-02。

④ Tafel Deutschland e. V., „Jahresbericht 2023“, 2024-09-30, <https://www.tafel.de/ueber-uns/publikationen/jahresbericht>, 访问日期:2025-08-02。

⑤ FAOSTAT, <https://www.fao.org/faostat/en/#home>, 访问日期:2025-08-10。

⑥ Bundes Hybrid Zucht Programm, „2023 Spezialbertung Schwein Und Rind Ergebnisse Und Auswertungen“, https://www.vzf-gmbh.de/images/download/010_jahresbericht/VzF_Jahresbericht_2023.pdf, 访问日期:2025-10-14。

⑦ Pig Progress, “Germany Braces for a Drop in Pork Production Amid Soaring Costs”, 2022-09-14, <https://www.pigprogress.net/pigs/processing/germany-is-braced-for-a-drop-in-pork-production-amid-soaring-costs/?fbclid=IwAR3a774ap7FVdnTjH8eVkcUM5s4obSJ8iIXt-e4-ar1J0JqDztEGApLA1NA>, 访问日期:2025-10-14。

食品价格上涨加剧了德国社会矛盾,对国内治理构成了挑战。2022 年以来,德国已爆发多次因食品价格通胀引发的抗议活动。比如在 2022 年 11 月 12 日,数千人在柏林市中心集会,抗议物价飞涨,要求对富裕阶层征税并控制食品价格。^① 此类不满情绪也体现在具体民生指标上,如作为德国常见街头小吃的土耳其烤肉夹饼(Döner)价格大幅上涨,引发了民众的广泛议论与不满。上述挑战促使德国政府深刻认识到,即便国内供给相对稳定,也无法在全球性粮食危机中独善其身。为此,德国正积极推动全球粮食安全治理,旨在提升全球粮食安全水平,缓解危机对国内民生、相关产业等造成的冲击。

表 1 2015—2023 年德国大豆、玉米进口数量及金额

年份	大豆		玉米	
	数量(万吨)	金额(亿美元)	数量(万吨)	金额(亿美元)
2015	378.65	15.92	249.68	7.09
2016	314.24	12.82	230.03	6.81
2017	301.93	12.35	255.47	7.05
2018	364.78	14.84	353.12	9.89
2019	366.59	13.88	456.25	11.11
2020	386.70	15.71	380.29	9.94
2021	359.07	19.23	297.67	9.73
2022	343.13	21.94	318.13	12.97
2023	319.33	19.47	290.29	10.77

来源:FAOSTAT, <https://www.fao.org/faostat/en/#home>, 访问日期:2025-08-10。

(二) 服务地缘政治布局

粮食安全合作已成为德国在关键区域拓展战略利益的政策工具。以非洲和东欧为重点,德国通过回应对象国的粮食安全需求,将经济合作转化为政治影响力。非洲是德国提升地缘政治影响力的核心区域,丰富的资源与巨大的市场潜力使之成为大国竞相布局的战略要地。面对自身在非洲影响力相对有限的现实,^②德国积极调整对非政策导向,从侧重价值观转向更为务实的利益合作,聚焦非洲的实际发展需求,以争取信任并拓展战略空间。^③ 非洲粮食安全问题严峻,这为德国以粮食安全为支点撬动合作提供了契机。根据《2025 年世界粮食安全与营养状况》,非

^① 《柏林数千人游行抗议物价飞涨》,新华网,2022-11-14, https://www.xinhuanet.com/world/2022-11/14/c_12111700567.htm, 访问日期:2025-10-14。

^② 张海冰:《从“非洲契约”看德国对非洲政策的转型》,载《西亚非洲》,2019 年第 2 期,第 68-84 页,这里第 71 页。

^③ 张杨:《“全球南方”崛起背景下的德国对非政策转型》,载《德国研究》,2025 年第 3 期,第 78-106 页。

洲是全球饥饿人口比例最高的区域,超过20%的人口面临食物不足困境,且气候变化正持续加剧粮食系统脆弱性。^①粮食安全是非洲国家面临的最紧迫的民生与发展议题。在此背景下,农业与粮食安全被德国视为推进对非战略的关键杠杆。短期内,德国主要依托紧急粮食援助和营养干预项目,积极主动介入粮食危机高发国家,在危机应对中塑造“可靠伙伴”形象,积累政治信任与外交声誉。例如,在苏丹、索马里、刚果民主共和国等冲突与饥荒并存的国家,德国通过大规模资助WFP,向受灾人群提供粮食、营养补给和现金援助,帮助缓解了社会不稳定风险,也增强了其在当地政府及区域组织中的政策影响力。长期来看,德国期望通过知识转移、技术推广等方式推动农食系统转型,巩固和深化在非洲的系统性影响力。2025年的《非洲政策指南》(Shaping Partnerships Together in a Changing World: Federal Government's Africa Policy Guidelines)将粮食安全列为优先合作领域之一,体现了这一战略逻辑。^②相应的,BMEL制定了对非农业新政,明确指出在农业和粮食领域的合作实践直接服务于联邦政府的《非洲政策指南》和《国家安全战略》目标。^③

在东欧,粮食是德国巩固欧盟东部防线、重塑欧洲秩序的战略抓手。俄乌冲突彻底暴露了欧盟在能源与粮食上对东欧的依赖风险。作为欧盟核心成员国,德国在相关议题中展现出强烈的领导意愿,^④其行动逻辑具有清晰的去风险化导向与彰显领导力意图。第一,支持乌克兰农业重建,如相继启动了“加强动物健康”(Strengthening Animal Health)项目、“电动机采购”(Procuring Generators for Power Production)项目等,^⑤直接目的是维持乌克兰的经济生存能力与国家韧性,防止其因经济崩溃而衍生出更大的地缘政治灾难,这符合德国作为欧盟核心的安全利益。第二,通过帮助乌克兰恢复并多元化其农产品出口,降低全球市场对俄乌粮仓的依赖波动,提升欧盟粮食供应链韧性。一方面,德国依托“欧盟团结通道”重点支持乌克兰经波兰、罗马尼亚等国的陆路、河运与港口转运能力建设,缓解黑海

^① FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, “The State of Food Security and Nutrition in the World 2025: Addressing High Food Price Inflation for Food Security and Nutrition”.

^② Federal Government, “Shaping Partnerships Together in a Changing World: Federal Government's Africa Policy Guidelines”, 2025 - 01, <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2693698/7aa8540c03a85fcb9b993e5b83b5bf7b/afrikapolitische-leitlinien-data.pdf>, 访问日期:2025 - 07 - 31。

^③ Federal Ministry of Food and Agriculture, “Policy for our Cooperation with African Countries and Regions”, 2025 - 01 - 11, https://www.bmlh.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/afrika.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 访问日期:2025 - 07 - 31。

^④ 郑春荣、金欣:《俄乌冲突背景下德国在欧盟领导角色的式微》,载《国际展望》,2023年第1期,第58 - 81页,这里第58页。

^⑤ Federal Ministry of Food and Agriculture, “We Stand with Ukraine: Support and Cooperation Projects of the Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL)”.

通道受阻带来的出口瓶颈；另一方面，通过资助仓储设施修复、提升边境检验能力和物流数字化，减少乌克兰粮食进入欧盟市场的制度性障碍与交易成本。第三，通过担任乌克兰农业重建的主要出资方与组织者，将自身塑造成为欧洲粮食安全的保障者和危机后秩序重建的领导者。自 2022 年以来，德国在乌克兰粮农领域的投入涵盖了紧急粮食援助、农业生产能力维持、粮食出口通道重建、中长期农业制度性恢复支持等，该领域成为其参与战后重建、塑造区域规则的重要政策工具。这些举措不仅体现了德国在应对区域危机时积极履行安全承诺的决心，也彰显了其以粮食合作为杠杆，塑造欧盟东部边缘地带韧性、降低对外农业依赖，以及在欧盟内部确立领导地位的多元战略意图。

（三）提升在全球治理中的领导力

德国积极推进全球粮食安全治理，是其向全球责任承担者和秩序引领者演进的手段之一，更彰显了其试图在战后国际体系中重新定位自身外交身份的深层意图。具体而言，该战略主要基于以下三层逻辑。

一是德国实现正常化大国抱负的历史路径。第二次世界大战结束后，德国将积极参与多边合作与融入国际社会确立为其外交政策的基石。^① 随着德国经济实力的显著增强以及在欧盟内部领导力的不断提升，其日益在全球金融、环境、卫生、难民等关键治理领域扮演重要角色，以推进其“政治大国”的身份建构。粮食安全兼具发展合作属性与战略重要性，有助于帮助德国积累国际声望，摆脱历史包袱，树立起负责任、可信赖的国际形象。2022 年 12 月，时任总理奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)在《外交事务》上发文称，德国将致力于成为全球问题多边解决方案的倡导者，这一宣示清晰表达了在全球事务中承担更大领导责任的雄心，为德国后续在粮食安全治理领域的政策布局与国际行动提供了理念指引与战略正当性。^②

二是主动塑造全球粮食安全体系规则，尝试填补全球粮食安全治理赤字。当前，全球粮食安全治理重要性日益凸显，但治理机制面临协调不足、大国领导力相对缺失等现实挑战。德国敏锐地察觉到这一结构性机遇，通过倡议成立 GAFS、成为 G20 中首个加入“全球反饥饿与贫困联盟”的国家等举措，提升自身在全球粮食安全治理中的影响力。2023 年 9 月，BMZ 发布《强有力的多边发展政策，促进全球社会正义》(Strong Multilateral Development Policy for Social Justice Worldwide) 报告，明确提出德国有责任更有效地运用其全球政治影响力塑造多边体系，并将

^① 吴志成、王亚琪：《德国的全球治理：理念和战略》，载《世界经济与政治》，2017 年第 4 期，第 42 - 59 页。

^② Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era”, *Foreign Affairs*, 2022 - 12 - 05, <https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war>, 访问日期: 2025 - 08 - 19。

“减少饥饿、营养不良和不平等”列为其多边发展政策的优先事项。^① 这些举措反映出德国主动塑造治理议程、拓展国际影响力的政策取向。

三是将粮食安全作为提升国际影响力的重要政策支点。德国通过推进农业技术转移、持续资助多边机构、提供人道主义援助,以及积极塑造粮食安全规则等举措,将其在可持续农业、营养治理、生态农业等领域的政策理念嵌入国际实践与多边制度之中。通过“技术—资金—规则”的综合性措施框架,德国有效回应了全球性迫切需求,并在此过程中逐步塑造起了负责任的发展伙伴的国际形象,不断巩固了其在全球粮食治理体系中的道义地位与制度性影响力。

四、德国推进全球粮食安全治理的制约

德国以双多边机制为抓手,通过提供发展资金、技术转移、人道主义援助等方式,为全球粮食安全治理作出了积极贡献。具体而言,在国别层面,德国通过紧急人道主义援助支持南苏丹、加沙地带等粮食危机严重的国家或地区,帮助其度过难关。在区域层面,德国以农食系统转型为导向,帮助非洲、东南亚等地区推进粮食生产可持续发展。在全球层面,德国积极依托联合国、G7、G20等多边机制,参与国际规则制定与议程设置,推动全球粮食治理体系转型升级。但同时还应该看到,德国的全球粮食安全治理依然面临着诸多制约,主要表现在如下四方面。

(一) 内部协同失灵与结构性权力不足束缚治理效能

旨在拓展影响力的“德国方案”因内部治理协同失灵而成效受限。德国政府相继推出的“没有饥饿的世界特别行动倡议”(2014年)、“农业和食品系统转型倡议”(2022年)等旗舰倡议,是德国全球粮食安全治理的核心支柱。然而,由于政府内部缺乏跨部门协同机制,倡议难以形成政策合力。比如,尽管BMZ在“没有饥饿的世界特别行动倡议”中设计了涵盖民间组织、私营部门、学界等多方参与的实施框架,但实际执行仍主要依赖BMZ及其下属机构单方面推进,其他部门的参与相对有限。^② 此外,不同部门基于自身职能定位与专业视角,在粮食安全议题上的优先级与实施路径存在差异。比如,BMZ更侧重发展合作与多边机制协调,而BMEL则聚焦国内农业政策与国际农业技术合作,这种目标分歧进一步削弱了政策协同的可能性。而作为推进全球粮食安全战略的两个最重要部门,BMZ和BMEL之间的交互式合作也较为有限,未能形成“1+1>2”的政策叠加效应,最终导致各倡议虽投

^① Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Strong Multilateral Development Policy for Social Justice Worldwide”, 2023-09, <https://www.bmz.de/resource/blob/175050/bmz-position-paper-multilateral-strategy.pdf>, 访问日期:2025-08-19。

^② Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Transformation of Agricultural and Food Systems: BMZ Strategies”.

入较大却因缺乏整体性规划而难以在国际舞台上形成统一且有力的德国声音。

此外，德国在全球粮食权力格局中所处的结构性劣势，亦构成其塑造外部影响力的重要约束。作为欧盟内农业强国，德国的核心竞争力集中体现在高附加值的畜牧业、食品深加工、农业机械与科技等领域，在小麦、大豆、玉米等大宗粮食生产、贸易中的影响力有限。与之相比，美国凭借其在全球粮食生产、贸易、规范制定等领域的结构性优势，牢固确立了在全球粮食安全治理中的主导地位。在生产和贸易层面，美国是全球最大的玉米和高粱生产和贸易国、第二大大豆生产和贸易国，以及第五大小麦生产和出口国。这一庞大的生产规模和出口能力，使得众多粮食进口国对美国形成了结构性依赖。更为关键的是，全球约 70% 的粮食贸易被艾地盟(ADM)、邦吉(Bunge)、嘉吉(Cargill)和路易·达孚(Louis Dreyfus)这四家跨国巨头(合称“ABCD”)所垄断，其中 ADM、邦吉和嘉吉均为美国企业。这些跨国粮食资本深度渗透全球粮食产业链的各大环节，掌控着全球粮食的流通格局。^① 这种产业位势的差异，意味着德国缺乏通过市场杠杆影响全球粮食供需与贸易的“硬实力”。例如，美国资本主导的跨国粮商通过将粮食贸易与能源、金融市场高度关联，深刻影响着全球粮食的定价权和贸易模式，^② 而德国在此层面并无同等影响力。因此，当德国试图塑造全球粮食治理规则时，其政策工具与影响力面临显著结构性权力赤字。

(二) 法德分歧制约了德国依托欧盟推进治理的雄心

德国将欧盟视为其参与和塑造全球粮食安全治理的核心平台，期望借助这一多边机制将自身理念与实践推广至全球。然而，这一多边框架内部成员国之间存在显著政策差异，特别是作为核心引擎的德法两国在农业与粮食议题上的深刻分歧，构成了德国实现这一雄心的障碍。^③ 比如，因经济结构、农业模式和地缘政治考量不同，德法在欧盟共同农业政策(Common Agricultural Policy, 以下简称“CAP”)改革、国际贸易立场、农业可持续性标准等关键领域难以协调，导致欧盟难以形成一致的对外政策立场，进而削弱了德国依托欧盟机制推进全球治理议程的能力。

在预算分配方面，2021—2027 年新一轮 CAP 预算为 3870 亿欧元，约占欧盟

^① Jennifer Clapp, “ABCD and Beyond: From Grain Merchants to Agricultural Value Chain Managers”, *Canadian Food Studies*, Vol. 2, No. 2, 2015, pp. 126–135.

^② 焦玉平：《跨国农业资本对中国粮食供应链的影响及其应对》，载《农村经济》，2025 年第 5 期，第 47–55 页。

^③ Kristina Mensah/Bettina Rudloff, „Von Ähren und Allianzen: Die Agrarpolitik Deutschlands, Frankreichs und der EU im Spannungsfeld von Ernährungssicherheit und Nachhaltigkeit“, 2023–12–14, <https://www.ifri.org/de/notes/von-aehren-und-allianzen-die-agrarpolitik-deutschlands-frankreichs-und-der-eu-im>, 访问日期：2025–10–16。

总预算的三分之一,因此补贴预算及其分配就成为了欧盟内部的核心分歧。^① 法国作为 CAP 补贴的最大受益国,主张维持现有预算规模以保障其农业生产者的利益。相比之下,德国是欧盟预算的主要净出资国,但其国内农业产值与人口占比均远低于法国,因而倾向于推动农业补贴改革。在对外贸易政策上,两国的政策偏好因各自经济结构差异而迥然不同。法国是农产品净出口国,倾向于采取贸易保护主义立场,以维护本土农业的市场竞争力。德国是农产品净进口国,秉持相对开放的贸易理念,支持基于规则的自由贸易体系。比如,欧盟与南方共同市场(Mercosur)的贸易协定谈判因法国、波兰等国强烈反对而停滞数年。^② 此类分歧削弱了欧盟在构建稳定、开放的国际粮食贸易体系中的一致性,进而制约了德国依托欧盟机制推进全球粮食安全议程的能力。在农业可持续性上,法德在化肥农药减量、土地与生物多样性保护等领域的目标和节奏上存在差异。2023年底,法国政府推出“2030国家生物多样性战略”(Stratégie Nationale Biodiversité 2030),强调减少农药使用和延缓土地退化,而德国新联合政府却在2025年调整立场,放弃了减少50%化学农药使用量的目标,并明确反对欧盟的《土壤监测法》(Soil Monitoring Law)。^③ 德国立场的转变,导致欧盟层面具有约束力的环保立法进程受阻。当欧盟无法在核心成员国间协调出共同标准时,其国际上推广绿色转型模式、设定全球可持续农业规范的努力便缺乏说服力与道德权威。德国原本希望依托欧盟的“规范性力量”来推广本国农业理念,但内部分歧使其难以输出统一、坚定的“欧洲标准”,反而暴露了脆弱性,制约了其规范塑造能力。

(三) 方案适配度不足削弱了外部影响力

德国政府尝试为亚非拉发展中国家的粮食安全开出“药方”,但这些方案在投入领域、议题优先层级等方面通常与发展中国家的实际需求错位,因此其效果受限。在投入领域上,德国粮食国际合作项目侧重于公共基础设施和社会治理等长期性、制度性领域,对于仓储、物流、灌溉系统等能够直接提升农业生产效率和市场

^① European Parliament, “EU Agriculture Policy in Numbers (Infographics)”, 2021-11-24, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20211118STO17609/eu-agriculture-policy-in-numbers-infographics>, 访问日期:2025-10-15; Kate Abnett, “EU Wants Farming Subsidy Cap in Budget Overhaul, Draft Shows”, *Reuters*, 2025-07-15, <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/eu-wants-farming-subsidy-cap-budget-overhaul-draft-shows-2025-07-14/>, 访问日期:2025-10-15。

^② Federico Steinberg, “What Are the Implications of the EU-Mercosur Free Trade Agreement?”, Center for Strategic & International Studies, 2024-12-06, <https://www.csis.org/analysis/what-are-implications-eu-mercosur-free-trade-agreement>, 访问日期:2025-10-15。

^③ 中德农业中心:《德国农业政策新重点:减少监管,增加灵活性》,2025-04-30, <https://www.dcz-china.org/2025/04/30/deguo-nongye-zhengce-xin-zhongdian-jianshao-jianguan-zengjia-linghuoxing/>, 访问日期:2025-10-14。

竞争力的经济基础设施的投入相对不足。比如在非洲、东南亚等地区，德国将相当一部分资金投入技术转移和机构能力建设层面。这种投资偏向导致大量资金并未直接转化为粮食生产与供给能力的提升，削弱了其缓解粮食安全危机的即时效果。在议题优先层级上，德国将气候保护、性别平等、生态农业等置于优先位置，而多数发展中国家仍以保障基本粮食供给为首要任务，二者在目标层级上存在落差。^① 比如，BMEL 在可持续发展报告中指出，其目标是使全球粮食安全与气候行动和生物多样性保护协调一致。^② “农业和食品系统转型倡议”也更多的是德国国内政策的延续，其核心理念是将德国农食系统转型与实现粮食安全、推进气候行动和保护生物多样性相协调，以对接联合国可持续发展目标和欧盟的“从农场到餐桌”战略。^③ 这种植根于德国自身可持续发展战略的行动方案，其目标设定和实现路径与发展中国家面临的粮食安全挑战存在错位，难以满足这些国家最急迫的现实需求。

（四）战略雄心与资源投入不匹配动摇根本保障

德国推进全球粮食安全治理的长期效能，还受到战略雄心与财政资源投入不匹配的影响。近年来，德国致力于在粮食安全治理方面承担更多责任、发挥领导作用，但这一战略抱负正日益受到国内财政状况恶化与预算优先次序调整带来的挑战。一方面，德国经济增长持续乏力，财政压力不断加大。2025年3月，德国通过了《基本法》修改案，正式放松了“债务刹车”限制，以应对结构性财政困境。另一方面，德国将增加国防支出确立为优先事项。为平衡债务约束与军费增长需求，2024年以来，德国政府官方发展援助预算持续缩减，这制约了其在粮食国际发展合作方面的投入能力。2025年6月24日，联邦内阁通过了2025年第二份政府联邦预算草案，确认再次削减官方发展援助。根据预算，人道主义紧急援助从22.3亿欧元减少至10.4亿欧元，削减了53%，其中对WFP的捐款减少过半，回落到2020年前水平，这将有可能削弱德国在其中的话语权和议程设置能力。同时，用于农食系统转型的专项拨款也从4.2亿欧元减少至3.45亿欧元，削减了17.9%。^④ 2025年

① 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》，载《中国农村经济》，2022年第6期，第2-22页，这里第17页；徐佳利：《欧盟粮食安全治理体系：演进、动力与影响》，载《国际关系研究》，2025年第2期，第136-154页，这里第153页。

② Federal Ministry of Food and Agriculture, “Shaping Change Together: The Federal Ministry of Food and Agriculture’s 2022 Sustainability Report on Implementation of the 2030 Agenda”.

③ 同上。

④ Clara Brettfeld, “Germany’s Draft 2025 Budget: Downward ODA Trends Confirmed”, 2025-06-25, <https://donortracker.org/publications/germanys-draft-2025-budget-downward-oda-trends-confirmed>, 访问日期:2025-08-28; Egwu Favour Emaajo, “Germany’s Deep Aid Cuts Threaten Millions Worldwide”, 2025-07-17, <https://www.developmentaid.org/news-stream/post/197912/germanys-deep-aid-cuts-threaten-millions>, 访问日期:2025-08-28.

7月30日,德国政府公布了2026年预算草案,确认将继续削减国际发展支出。^①根据其长期预算规划,德国官方发展援助和BMZ预算将维持这一下降趋势。这意味着,资源支持的持续减弱与其战略雄心之间形成显著张力,可能在中长期内削弱德国全球粮食安全战略的执行能力与实际治理成效。

五、结 语

粮食安全是人类生存与发展的根基,是应对气候变化、公共卫生问题等全球性挑战的关键环节,深刻影响着经济发展、社会稳定与国家主权。2020年与2022年爆发的全球性粮食危机,再次凸显了粮食安全的极端脆弱性与战略重要性,促使国际社会加速推进粮食安全战略,积极完善全球粮食安全治理体系。在此背景下,德国将粮食安全纳入其综合(国家)安全观,标志着该议题已超越传统发展援助范畴,上升为其国家战略的重要组成部分。

从实践层面看,德国在全球粮食安全治理中逐步形成了以双多边机制为依托、以可持续转型为导向、以国际发展合作为抓手的治理路径,在应对全球粮食安全问题上发挥了积极作用。但同时,其治理实践也面临国内政策协调不足、结构性权力有限、资源投入紧缩等现实制约。未来,德国参与全球粮食安全治理的关键,是如何在财政约束加剧与地缘政治环境复杂化背景下,在人道主义责任、发展合作目标与国家战略利益之间寻求平衡:一是持续深化对FAO、WFP等多边机制的制度性投入与议题参与,弥补其在生产与贸易领域的结构性权力不足,巩固规范塑造与议程影响能力;二是加强国内跨部门协调与政策整合,提升粮食安全、发展合作与气候政策之间的一致性,以减少治理碎片化对外部影响力的削弱;三是如何妥善协调欧盟成员国之间在CAP改革、可持续农业等领域的政策分歧,避免内部协调成本上升对本国粮食治理行动形成制约;四是适度调整对外粮食合作重点,在坚持可持续转型导向的同时,注重回应伙伴国对粮食供给与生产能力提升的现实需求,以提升政策可行性与外部接受度。

德国在全球粮食安全治理中的经验与教训,为中国更深入、有效地参与治理提供了如下启示:一是进一步积极主动借助FAO、WFP等多边机制,推动中国从规则执行者向议程设置者转变。尽管中国长期通过粮食发展援助、粮农基础设施投融资等方式为全球粮食安全作出了实质贡献,但在国际粮农规则的制定上依然影响力有限。未来,在深化项目合作的同时,中国应当积极借助多边平台,将本国在

^① Federal Ministry of Finance, "German Draft Budgetary Plan 2026", 2025 - 10, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/german-draft-budgetary-plan-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=3, 访问日期:2025-11-13。

粮食增产、减贫等方面的成功实践,转化为具有普遍参考价值的国际规范与政策工具,提升中国在国际粮农机构中的影响力。二是进一步深度融入全球粮食供应链,尤其重视培养具有国际影响力的跨国农业企业,以增强中国在全球粮食体系中的话语权。作为全球最大的粮食贸易国和主要消费国之一,中国在国际粮食市场中仍缺乏定价权。中国可通过支持跨国企业参与全球粮食生产、仓储物流、加工销售和品牌建设等环节,稳步布局海外关键节点,此举将有助于提升中国在全球粮食供应链中的话语权和影响力。三是强化企业与政府沟通,以创新投融资与合作模式,撬动更多资源投入。当前,中国参与全球粮食安全治理仍以政府推动为主,未来有必要积极引导私营部门、多边开发银行、粮食与气候基金等多元主体共同参与,借助市场化机制与混合融资模式,以有限的公共资源撬动更广泛的国内外资本,提升中国在全球粮农治理中的综合影响力。

责任编辑:伍慧萍