

南亚区域合作联盟的粮食银行 与粮食安全合作

徐振伟

摘要：南亚次大陆一直以来是世界上最贫困的区域之一，粮食安全问题尤为严峻。在南亚区域合作联盟的协调下，各成员国进行了粮食安全方面的合作，这种合作以粮食银行为核心，辅之以种子银行、技术合作、信息交流等方式。粮食银行旨在充当南盟成员国在粮食危机等紧急情况下的区域粮食安全储备，为各个成员国的粮食安全工作提供区域支持，促进国家间伙伴关系和区域一体化，通过集体行动解决成员国乃至区域的粮食短缺问题。可以说，粮食银行就是通过制度合作的途径，借助集体行动，来确保该区域的粮食和营养安全。粮食储备合作已成为南亚区域合作的重要内容。尽管开展了一系列实践活动，取得了一些成就，但仍存在一些问题，比如缺乏成熟的政府主导型粮食储备体系、耕地质量合作项目推行力度不足、合作涉及的粮食种类较少等。这些问题暴露了南盟成员国现阶段合作的深度与广度的不足。造成这一局面的原因是多方面的，成员国之间在多个维度都存在差异和挑战。未来只有通过不断深化合作，解决存在的问题，南亚区域的粮食安全才可能得到有效保障。

关键词：粮食安全；南亚区域合作联盟；粮食储备合作；粮食储备体系；粮食银行

收稿日期：2023—06—20

作者简介：徐振伟（1979—），南开大学周恩来政府管理学院副教授，主要研究领域：非传统安全。

粮食是重要的战略物资，粮食安全是国家安全的基础。南亚地区人口稠密，各国的人均国内生产总值（GDP）远低于世界平均水平。对于南亚各个国家而言，粮食安全不仅仅是简单的经济问题，而且是重要的政治问题。民众的温饱问题如果得不到有效解决，将会影响经济的健康运行，也会导致社会的动荡。为了维护本国的粮食安全，南亚国家借助该区域的国际组织——南亚区域合作联盟（South Asian Association For Regional Cooperation, SAARC, 简称南盟）来实现国际和区域粮食合作，通过这种抱团取暖式的合作来维护南亚区域的粮食安全，进而保障本国的粮食安全。就这种意义而言，南盟进行的粮食安全合作对促进区域合作发挥了重要的作用。

纵观全球，区域粮食合作特别是区域粮食储备合作较为典型的案例是东盟的“东亚大米储备库”和南盟的粮食银行，这两个组织借助区域合作来保障各个成员国的粮食安全。尽管南盟的粮食储备合作在制度化、组织化水平方面不如东盟的合作，但它对维护南亚区域粮食安全所做的努力仍值得肯定和赞赏。目前学术界对南盟的粮食安全合作的研究仍很薄弱，本文试图抛砖引玉，引起学界对南盟粮食合作和粮食银行议题的重视，并为中国的粮食安全和国际粮食合作提供借鉴。

一、南盟国家关于农业与粮食安全合作的目标及愿景

南亚人口数量众多，其中绝大部分生活在农村地区，依靠种植业和畜牧业谋生，将近一半的劳动力集中在农业部门。1985年12月，南亚区域合作联盟成立，最初包括七个成员国：印度、尼泊尔、斯里兰卡、马尔代夫、不丹、巴基斯坦和孟加拉国。2005年，阿富汗加入，南盟扩至八国。南盟秘书处于1987年1月17日在加德满都成立。作为南盟最高行动纲领的《南盟宪章》清晰地阐释了南盟的组织目标，即促进南亚人民的福利并改善其生活质量；加快该地区的经济增长、社会进步和文化发展，并为所有人提供有尊严的生活及发挥其全部潜力的机会；在南亚国家之间促进和加强集体自力更生；促进相互信任，理解和彼此欣赏；在经济、社会、文化、技术和科学领域促进积极合作和互助；加强与其他发展中国家的合作；在共同关心的国际论坛上加强彼此之间的合作；并与具有类似目的和宗旨的国际和区域组织合作。^①所以，南盟是南亚国家共同建立的互助合作组织，旨在寻求和促进区域内合作，并在经济、社会、文化、科学领域提供互惠援助。农业与粮食安全是南亚繁荣、稳定、和谐互助的保障之一，农业与粮食安全合作也是南盟促进区域合作的重要内容。

南盟国家领导人认识到农业固有的挑战和机遇，一再强调农业区域合作对减轻贫困、生计安全、粮食和营养安全以及促进该区域各经济体的可持续和包容性

^① “SAARC: SAARC Charter”, SAARC, July 12, 2020, <https://www.saarc-sec.org/index.php/about-saarc/saarc-charter>.

增长至关重要。在南盟各国领导人的共同努力下，最终通过了“南盟农业展望—2020”，该愿景为加强成员国在农业领域的合作，最大限度地创造收益，提高应对新挑战的能力和利用发展机会指明了方向。

粮食和营养安全是南盟的核心关切。目前南盟在农业、粮食和营养安全方面的合作主要体现在共建粮食银行、种子银行，进行农业及畜牧业方面的技术合作，共同建立安全保障系统以应对各种紧急状况等几大方面。

二、粮食银行的建立与运行

南亚各国人口众多，人口增长率过快，并且由于工业化、城市化的落后，农村人口占大多数，农业生产效率过低，贫困率居高不下，再加上自然灾害频发，容易导致粮食危机。在南盟成立之初，就将粮食合作列为重要的工作，其内容之一就是粮食储备合作。

设立区域性粮食储备的提议是由时任印度总理拉吉夫·甘地首先提出的。1987年，在加德满都召开的第三届南盟首脑会议上，签署了《南盟粮食安全储备协定》，提出要成员国应对粮食紧急情况储备粮食。为此，南盟成员国共提供 20 万吨粮食，以形成南盟粮食安全储备。其中，印度提供超 3/4 的粮食份额，其余不到 1/4 的份额由其他成员国提供。粮食储备由来自南盟各成员国的代表组成的南盟粮食安全储备委员会负责管理，成员国一旦遇到粮食方面的紧急情况，便可向该委员会提出申请，从储备中提取粮食应急。^①该委员会需对南亚区域的粮食生产、消费、贸易、价格、质量和库存等开展定期的审查和评估。^②20 万吨粮食对于当时 10 亿人口的南盟而言微不足道，但这毕竟是一个好的开端。印度提出这一提议主要是出于扩大自身区域影响力的考虑。开展绿色革命带来的粮食产量增长使印度有能力和意愿以粮食安全为抓手，以南盟为平台来主导实现南亚区域的粮食合作。《南盟粮食安全储备协定》于 1988 年 8 月 12 日生效，但由于许多程序性问题和实际困难，粮食储备无法得到有效利用。在粮食合作的初期，制度机制存在许多障碍，诸如各成员国就国内粮食政策的协调、紧急粮食储备和财政支出的分担缺乏明确的共识，更无法奢谈统一的行动。

因此，在 2004 年伊斯兰堡召开的第十二届南盟首脑会议上，决定建立一个区域粮食银行，取代粮食安全储备机制，这被视为南盟确保该区域粮食安全的里程碑事件。之前的粮食安全储备机制不失为一种有益的探索和实践，尽管它存在许多问题，

① 龙兴春、兰江：《南亚区域合作中的功能主义实践及其局限》，《南亚研究季刊》，2009 年第 1 期，第 77 页。

② Mahendra P. Lama, “Disasters in South Asia Invoking SAARC Food Security”, *Trade Insight*, Vol. 11, No. 2, 2015, p. 22.

但它为粮食银行的成立和运行积累了宝贵的经验。2007年第十四届南盟首脑会议期间签署了《建立南盟粮食银行协定》，确保成员国在紧急情况下可以提取粮食作为应急供应。该项协定对于南盟内的小国更为有利，这些国家自身实力较弱，应对危机或灾害的能力匮乏，并且外汇短缺，难以从国际市场买粮，粮食银行无疑为它们的粮食安全增加了一道保险杠。

2008年世界粮食危机的爆发让南亚国家乃至全球都面临粮食危机的巨大压力，也深切感受到危机的严峻性。为此，2008年8月2日至3日在科伦坡举行的第十五届南盟峰会上，南盟粮食银行的建立和运行成为该会议的首要议程。^①

会议决定，粮食银行由南盟粮食安全储备委员会管理，该委员会由每个成员国的代表组成，每年开会一次。其主要职能是定期审查和评估区域的粮食状况和前景，包括粮食产量、粮食消费量、粮食贸易价格、粮食的质量和粮食库存等。粮食银行的目标是充当南盟成员国在粮食危机等紧急情况下的区域粮食安全储备，为各个成员国的粮食安全工作提供区域支持，促进国家间伙伴关系和区域一体化，通过集体行动解决区域粮食短缺问题。粮食银行的储备粮被公认为是所在国的财产，^②在发生紧急情况时可以动用作为储备的一部分粮食用于救济成员国。

南盟粮食安全储备委员会于2008年10月15—16日在科伦坡举行了第一次会议，确立了各成员国的粮食储备分摊份额。印度仍是粮食银行最大的贡献国，提供粮食15.32万吨，巴基斯坦和孟加拉国各提供4万吨，尼泊尔和斯里兰卡各提供4000吨，阿富汗为1420吨，马尔代夫为200吨，不丹为180吨。^③

与此同时，南盟粮食安全储备委员会提出了推动粮食银行有效运行的各项措施，具体包括：定期评估、监测各成员国的粮食需求与最低库存需求；采取措施增加成员国的储备能力；对边缘地区和人群进行粮食测绘，以改善偏远地区获得粮食的机会；加强政治合作，建立争端解决机制；制定详细的采购计划，确保采购及时、透明，并使采购价格合理化；简化决策程序，增强成员国在粮食危机爆发时对弱势群体的救援能力；对粮食价格的设定采取灵活的方式；维持高效的粮食分销体系，以应对周期性或季节性的粮食危机；确保粮食的快速流动；减少粮食储存和运输的成本。

南盟在探索保障粮食安全的道路上也不断对机制进行调整与完善。首先，粮食储备难以提取是困扰合作的一个重要问题。1997至1998年，孟加拉国遭遇了严重的粮食短缺，但由于程序上的困难，无法动用储备粮。孟加拉国在2001年南盟粮食安全储备委员会第八次会议上提出了这个问题，建议由南盟秘书处来协调各种复杂的

① Ravi Prakash Vyas and Yugichha Sangroula, "In Search of Food Security in South Asia, The Prospects of SAARC Food Bank", *Amity Law Journal*, No. 1, 2017, p. 2.

② Ibid., p. 6.

③ Mahendra P.Lama, "Disasters in South Asia Invoking SAARC Food Security", *Trade Insight*, Vol. 11, No. 2, 2015, p. 22.

职能，以便成员国在发生紧急状况时能够成功地通过南盟粮食安全储备委员会提取粮食。

其次，在印度提出关于建立南盟区域粮食银行后，委员会修订了既往协定并扩大了《南盟粮食安全储备协定》的范围，完善了价格激励措施以及与私营部门利益相关者进行接触的有关规定。该协议随后在第十四届南盟峰会上签署，南盟粮食银行的容纳能力与应急能力得到进一步提升。到 2009 年，南盟粮食银行的储备粮食已经从 24.3 万吨增加到 48.6 万吨。

南盟粮食安全储备委员会认为适当提高储备水平以及确定适当的储存形式和地点，为在粮食紧急情况下遭受困境的灾民提供及时援助是必需的；区域和国家储备机构都应具备一定程度的组织能力；在粮食分配方面，基础设施应达到最低标准，以便实现预期效益。截至目前，委员会已经敲定了运作的标准操作程序，确定了定价准则，编制了涉及每个成员国的数量清单以及分摊储备粮的存放地点，委员会还考虑在南盟上级机构的指导下，通过基于项目的合作来确保区域粮食安全。2020 年 5 月，为应对新型冠状病毒疫情，不丹从南盟粮食银行储备中提取了粮食，^① 这是南盟粮食银行投入运营以来南盟成员国第一次使用粮食储备，也是南盟粮食银行首次实现业务化运营。

南盟粮食银行是全球为数不多的促进区域粮食安全的合作机制。尽管粮食银行存在一系列的技术问题、财政和经济问题、法律和制度问题，在简化程序、确定价格机制、确定储备规模等方面仍需要改革，但是它通过实践证明了自身的价值，也证明了它在维护南亚地区粮食安全方面扮演着不可或缺的角色。

三、与粮食银行配套的其他粮食合作机制

粮食银行是南盟粮食安全合作的核心内容，除此之外，种子银行、技术合作、信息交流也是维护和促进该区域粮食安全的重要手段。

（一）共建种子银行 保障粮种安全性

《南盟种子银行协议》由南盟成员国的农业中心、农民代表和私营部门代表在 2011 年 11 月召开的第十七届南盟首脑会议上签署。协议指出，种子银行应由南盟种子银行委员会管理。该委员会将通过集体行动解决区域种子短缺问题，促进国家间伙伴关系，同时确保在作物季节开始前为整个地区提供优质种子。不仅如此，种子银行还将为每个成员国评估并确定应当有的储备额度，并维持好区域种子储备。种

^① “SAARC: Agriculture And Rural Development”, SAARC, July 16, 2020, <https://www.saarc-sec.org/index.php/areas-of-cooperation/agriculture-rural-development>.

子银行协议的签署促进了种子从一个国家转移到其他国家，并通过改良品种促进种子替代率的提高，确保在作物季节开始之前整个地区可获得优质种子。

2016年9月27—28日，南盟种子银行成立会议在达卡的南盟农业中心举行，除马尔代夫外，所有南盟成员国均派代表参加。会议决定，在任何种子交换中，都将考虑农民的需求，并在确定种子银行的储备之前首先确定好储备的品种。会议讨论了制定种子交换议定书和为该机制制定一项战略行动计划等议程，会议指示南盟建立一个与南盟粮食银行信息系统相一致的种子银行信息系统。南盟种子银行委员会第二次会议于2019年1月17日在新德里举行，会议审查了第一次会议各项决定的执行情况。委员会建议筛选成员国潜在的可进行适应性试验的常见作物品种，从而确定种子银行储备中各成员国的评估份额。委员会还决定制定共同的最低种子质量标准、种子检测程序和南盟种子银行协议草案，并成立一个小组委员会以制定相关草案。种子银行的成立和运作促进了南盟成员国之间的种质资源合作和粮食安全合作。正如尼泊尔的农业专家恰克拉帕尼·卡纳尔（Chakrapani Khanal）所说：“没有一个国家的植物遗传资源是自给自足的。作物品种可以跨越国界，‘无国界种子’可以使各国的种子系统更加灵活，以应对不断变化的环境中出现的新需求。”^①

（二）建立南盟农业中心 促进信息交流和技术合作

1988年，在伊斯兰堡举行的第四届南盟首脑会议上，成员国通过了建立南盟农业信息中心的协议，农业信息中心于1989年开始运作并成为南盟的第一个区域中心。农业信息中心的目标是在南盟成员国的相关农业研究和信息机构之间建立网络并传播区域技术信息，以加强农业研究、开发和创新。

2006年，南盟成员国进一步扩大了农业信息中心的任务授权，委托其处理与农业相关的所有子行业及相关学科的事务，涵盖了农业、渔业、畜牧业和园艺业等方面，并正式将其更名为南盟农业中心。南盟农业中心的主要任务是通过成员国的合作研究、开发和创新，为本地区农业提供全面、及时和实用的农业技术与信息，促进地区农业的可持续发展和消除贫困。经过多年的发展，该中心已经逐渐成为南亚的农业知识中心和信息中心。

在促进信息交流方面，南盟农业中心定期发布有关农业测量领域的出版物，并在农业及粮食安全合作方面取得了一系列成就。首先，该中心在相关国际机构的支持下，于2013年开始推进农业投入模型的项目，用于提高南亚雨养和灌溉小农稻作农业系统的用水效率，从而提高农业生产和粮食安全。在2016年至2019年4月期间，南盟农业中心共实施了约55个有时限的，以行动为导向的基于需求的计划，涉及咨询、

^① “SAARC Member States Agree to Institutionalize Seed Without Borders”, SAARC, October 24, 2019, <http://news.irri.org/2019/10/saarc-member-states-agree-to.html>.

培训、适应性试验、信息互换、种子质量交流会议与讲习班等活动。这些活动涉及的主要内容包括查明稻谷真伪,培养高产奶牛,推进生物技术研究,加强农产品加工,研究气候变化对沿海渔业的影响,保护鱼类多样性,共享保护性农业技术,建立综合植物养分管理系统,践行小农风险管理与技术共享,推广良好农业实践,进行病虫害综合治理培训,推动气候智能农业发展,推动小型渔业发展,推广重要商业鱼类的水产养殖以及发展价值链等。在国际合作方面,南盟农业中心与联合国教科文组织、粮农组织、农发基金、国际粮食政策研究所、国际水稻研究所、世界动物卫生组织和国际农业研究开发计划署等国际专业组织及机构合作,大大推动了相关领域的研究。在南盟农业中心主导的众多农业安全合作中,种质资源的共享最为突出。南盟农业中心以进行适应性试验以及遗传改良为主要方式,促进了植物和动物种质资源的共享。自 2019 年以来,南盟农业中心一直在执行“通过专注于价值链发展的小型农业企业改善南盟地区小农的生计”的项目,旨在提升小农生产效率。

在促进农业技术合作方面,农业和农村发展技术委员会是南盟农业中心设立的机构,旨在促进农业技术的全面合作。它的雏形形成于 20 世纪 80 年代,正式成立于 2002 年。目前,农业和农村发展技术委员会正在推进包括作物和非作物农业在内的各方面的培训,包括农业中的水资源管理(特别是南盟国家的水稻种植农业推广中的集体方法)、种子测试实验、对水果和蔬菜的新品种的开发、养蜂经验的共享、关于有害生物综合治理经验的分析、帮助弱势社区与利益相关者进行多方对话。农业和农村发展技术委员会也推进与许多专业农业发展机构的合作,如萨尔克农业中心、南盟政府间政府研究—推广—农业联系核心小组、首席兽医官论坛、南盟粮食银行和种子银行等。农业和农村发展技术委员会还组织了有关食品标准的讲习班,讨论制定《南盟农业展望/2020 年远景规划》,与联合国粮农组织启动了关于病虫害以及动物疫病的综合防治以促进粮食安全的计划。在《2020 年农业展望》中,以新的主题文件确定了“农村地区减贫技能开发”区域项目的实施,并提出了关于“为南盟国家丘陵地区的园艺条件扩大零能耗冷库技术规模”的新区域项目,目前项目已经取得了一些成效。

农业和农村发展技术委员会还持续跟进“加强南盟在发展、协调和监测区域粮食安全与营养框架中的能力”项目,切实落实南盟粮食与营养安全框架和战略行动计划。目前,该委员会还在积极联系国际专业组织,力求其在制定区域项目方面提供更多的支持,特别是在作物模拟、农村振兴、种质发展等方面提供更多的技术援助。

(三) 开办首席兽医官论坛 提升牲畜医疗合作水平

牲畜是农业生产与农业发展中重要的劳动力支持因素,对动物健康进行保障有利于持续稳定的农业粮食生产。畜牧业在农业及粮食领域的发展中发挥着引擎作用,

是世界范围内粮食系统中重大经济、社会和环境变革的推动力。2010年4月28—29日，在廷布召开的第十六届南盟峰会通过了关于“南亚高致病性和新兴疾病区域合作计划”的项目提案，其具体目标是建立区域流行病学中心、加强区域领先诊断实验室的建设等。2010—2014年，在欧盟的财政支持和联合国粮农组织的技术支持下，南盟秘书处实施了“南亚高致病性和新兴疾病区域合作计划”项目。在成功完成了该项目之后，考虑到迫切需要继续开展能力建设工作，南盟秘书处还继续实施了“通过控制跨界动物疾病实现南盟粮食安全”项目。南盟秘书处与亚洲开发银行、联合国粮农组织合作为该项目提供资金和技术支持。

在2017年举行的首席兽医官论坛第六次会议上，成员国通过了“关于南盟抗微生物药物耐药性合作声明”的草案，形成了南盟地区遏制抗菌药物使用的区域行动计划草案。两年后，在南盟农业部长第四次会议上，成员国意识到该地区抗菌素耐药性给动物和人类健康带来的挑战日益增加，通过了关于南盟抗微生物药物耐药性合作的声明，并提出具体方案以应对威胁。2019年南盟首席兽医官论坛第七次会议审查了其先前决定的执行状况并确定与牲畜有关的各种优先事项，包括疾病信息共享和管理、流行病学、实验室事务、控制重点疾病，如口蹄疫、小反刍兽疫、禽流感和抗菌药物使用的管理。会议同时将狂犬病、布鲁氏菌病、非洲猪瘟添加为影响该地区的新疾病。会议还强调了在提高防疫与医治水平方面，各成员国需要有效执行经2019年南盟农业部长第四次会议认可的《南盟抗微生物药物耐药性合作声明》和《区域行动计划》。并且在论坛会议之前，南盟召开了第四次次区域会议。南盟秘书处在会议上正式启动了建立南盟疫苗库和南盟基因库的有关事项。

由上可见，除了南盟成员国内部的倡议或南盟作为一个区域组织的倡议外，南盟还与国际伙伴进行粮食乃至农业合作，这些双边和多边倡议将南亚国家与全球、区域的支持联系起来。南盟坚持定期与联合国机构和其他国际组织合作，以策划和具体实施外部资助的区域项目。在过去二十年中，在联合国粮农组织、亚洲开发银行和欧盟的支持下，南盟成功地完成了有关粮食和营养安全以及通过跨界动物疾病控制的粮食安全的区域项目。

南盟的粮食合作乃至农业合作取得了一些成效，特别是对小国而言。众所周知，农业是弱势产业，诸如自然灾害和市场波动的风险都给粮食安全带来了挑战。粮食价格既“随天而定”也“随市而定”，即使是风调雨顺也会出现粮价暴涨的情况。一些小国饱受食品涨价、贫困率过高、过度依赖进口之苦。并且，由于缺乏较强的国际竞争力，小国也难以获得足够多的外汇收入来填补因粮食进口所造成的财政黑洞。而借助区域粮食合作，小国可以搭便车，减轻自己的粮食安全压力。

与此同时，南盟的粮食安全合作在一定程度上促进了南亚区域的经济相互依赖，缓和了各方的关系。相互依存度的提高有利于增强制度安排的有效性。在相互依存

的体系中，每个成员国的利益很大程度上取决于其他成员国的行为，因此，相互依存度的增长不仅为体系中的各成员国提供了一种社会压力形式，可以用来对付制度规则的违反者，而且也增加了对制度安排控制相互妨害的需求。这有利于国际合作的进一步开展。^① 粮食安全的合作和经济相互依赖突出了南盟这一国际组织的重要地位。作为南亚区域最重要的政府间组织，南盟的角色至关重要。在粮食合作上的制度安排强化了南盟的角色，而南盟地位的提高又进一步推动了成员国之间粮食合作的深入开展。

四、南盟粮食安全合作存在的问题及其原因

粮食安全的目标是保障每个人都能获得健康安全的、有营养的饮食。按照国际公认的定义，粮食安全就是确保所有人在任何时候都能获得安全、充足、营养的食物，以满足人们积极健康生活的消费需求。基于此，粮食安全包含了可供应性、可获得性、可利用性和可持续性四个内容。尽管南盟的粮食安全合作取得了一些成就，但仍存在许多问题。粮食银行在具体的运行中仍面临一些有待解决的问题。首先是粮食库存的释放和储存方面的技术问题。粮食的储藏是一项复杂精细的技术活，需要有先进的技术和设备作为支撑，如何保障粮食不发生霉变、虫变，如何实现粮食的定期轮换，都是成员国面临的技术问题。其次是财政和经济问题。南盟国家都属于发展中国家，且大部分是贫穷落后的国家，财政资金相当有限。为粮食银行的持续运行提供财政和资金支持，是考验成员国的重要课题。再次是法律问题。成员国之间的法律、政策、法规如何协调，以促进粮食安全合作和粮食库存的快速流动。除此之外，粮食银行的运行还面临下列问题：

（一）缺乏成熟的政府主导型粮食储备体系

粮食储备是粮食安全的核心内容之一，也会对保障粮食安全产生至关重要的影响。依据联合国粮农组织的规范，为了保证粮食安全，一国的粮食储备规模应不小于当年粮食消费量的 17%—18%。其中 5%—6% 为后备储备或称缓冲储备，12% 为周转储备。保障各个成员国粮食银行储备数量与质量的重要前提是，每一个成员国建立自身相对安全、成熟的粮食储备体系。这一体系的建立需要强大的政府进行有力的宏观调控，并以充足的财政资金作为支持，以调节粮食供需，平抑国内的粮食价格变动，应付突发事件以保证国内粮食安全。南亚有些国家虽然是粮食生产和出口国，但是在自身粮食储备上却相对薄弱，一旦出现自然灾害或者供需市场失衡的情况，通货膨胀率就大概率会飙升，导致人民疯狂抢购粮食，进而加速了国内粮食

① 詹姆斯 N. 罗西瑙著，张胜军、刘小林等译：《没有政府的治理》，江西人民出版社 2001 年版，第 211 页。

市场与粮食体系的崩溃速度。南盟各国政府主导型粮食储备体系还不够成熟，如果成员国自身粮食储备体系发生问题，就会冲击到南盟整体的粮食储备安全体系。

与此同时，南盟粮食银行现在的挑战是动员来自所有成员国的强大财政支持，这就需要更加广泛的参与基础。但是，有些成员国缺乏政治意愿，不愿也不能为粮食银行的运作提供强有力的支持，导致粮食银行的基础设施落后，粮食物流的效率低下。

（二）耕地质量合作项目推行力度不足

改善耕地质量是从根本上提高粮食质量和保障粮食安全的措施。南亚大部分地区为季风气候，旱涝灾害频发，这一类的自然灾害会严重影响到耕地质量并进而引发粮食安全风险，同时耕地质量对农业生态安全有较大影响，关乎后续的粮食产量问题。虽然南盟成员国推出了一系列以绿色农业发展技术为导向的推动农业经济增长的政策制度与相关技术合作，化肥超标使用等情况在不断好转，但是在各个国家改善耕地质量的项目上无法做到完全的因地制宜，其合作项目中的实践过于笼统，没有细致地对不同地区制定不同策略。在接下来的政策推行中，南盟需要根据每一个成员国自身耕地质量、气候条件以及耕地环境作出更加精准的评估，进而给出具体方案，而不是仅仅关注传统农业条件下超标使用化肥农药的危害程度。绿色施肥并不是实现耕地可持续发展、农业可持续发展和提高应对风险能力的最有效的方案，如何进一步提升耕地质量仍然需要探索。

（三）合作涉及的粮食种类较少

在农业技术交流、农业贸易、种子银行和粮食银行的合作中，水稻承担着最重要的角色，也是每次会议的讨论主题之一。虽然水稻是南亚国家最适宜种植，也是种植最广泛的粮食作物，但是关于其他粮食作物和经济作物的合作和技术研发也需要进一步地推进。单一作物的农业结构是不稳定的，在保证食用粮食安全的同时，应当推进经济作物的种植与生产，丰富作物种类，获得更多的经济收入。

（四）粮食合作的国内稳定性不足

南盟国家的功能专业集团和经济界对政府政策的影响力较弱。各成员国经济落后，市场不发达，政府在经济活动中发挥着主导和支配作用。印度长期奉行市场与计划相结合的混合经济制度，即使在开启经济自由化改革之后，政府在经济活动中依旧起着决定性作用，功能专业集团以及经济界无法对政府的决策施加有效的影响。在巴基斯坦，民选政府和军政府交替执政，政局长期动荡，国家安全和领土完整是核心关切，经济发展被置于一个次要的地位，社会力量对政府参与南亚区域合作意愿的影响更加微弱。南盟其他国家对于南亚的区域合作抱有或多或少的期待，希望借

助区域合作来推动本国经济的发展,但这种合作反被印度和巴基斯坦两大国所拖累。^①此外,南亚政治舞台因其多元的社会文化背景而受到冲突的干扰,包括暴力、恐怖主义、种族冲突在内的安全问题导致了南亚国家内部的政治动荡。它们长期面临着阻碍区域合作的内部斗争。这些内部因素大大干扰了区域间的农业与粮食安全合作。

综上,尽管南盟通过各种宣言、声明来试图解决区域内的粮食不安全问题,但上述问题的存在使南盟未能充分发挥其应有的作用。相反,南亚国家与外部国际伙伴之间的双边协议更加活跃。这部分是由于该地区基础设施以及财政和技术能力的薄弱,使得南亚国家更希望得到外部的援助。比如,一些国家建立与美国国际开发署和比尔·盖茨基金会合作的“南亚谷物系统倡议”(Cereal Systems Initiative for South Asia, CSISA),其目标是可持续地提高南亚的谷物产量,促进粮食安全和增加农民收入。该倡议提出要改善农民获取市场信息、技术创新的途径,帮助女性等弱势群体获得农业技能和知识。美国还根据“粮食促进进步计划”向阿富汗和巴基斯坦提供农业援助。^②美国国际开发署在这两个国家都有许多农业项目,其援助重点是通过创造就业、增加农民收入和增强农业生产力来加强粮食安全。^③南盟在粮食安全方面严重依赖国际伙伴,影响了其自身的效能发挥。

农业生产关乎着国家的稳定与安全,许多国家基于自身安全考虑不愿亮出自己的农业“底牌”,由于南盟的农业合作并不是强制性质的,因此每一次举办会议或者制定新条例时,都会有国家缺席。农业投资是一种周期长、回报慢的投资方式,规划和管理需要投入很大的精力,接下来的合作需要将各国的自然地理优势、劳动力资源优势和生产资本、资金相结合,全面改善南盟各国的农业投资及生产环境,同时综合各国国情、地势起伏特点,共享减灾防灾技术信息和市场供求信息,建立统一的粮食安全综合信息服务系统,促进更紧密的粮食安全合作的达成。

国际关系学家奥兰·扬(Ora Young)在研究制度合作和制度有效性时曾经指出,国际制度的有效性,可以从其能否执行、得到服从并继续维持的视角来加以衡量。^④只要制度的运作能够经受个人和集体行为经历时空变换而发生的显著变化的考验,该制度就有效。^⑤这种有效性是衡量制度对于规定成员国和集体行为的内容能够发挥多大作用的一种尺度。高效的制度可能会产生公正或高效的结果,但这并不保证这

① 龙兴春、兰江:《南亚区域合作中的功能主义实践及其局限》,《南亚研究季刊》,2009年第1期,第79页。

② Md Saidul Islam and Edson Kieu, “Tackling Regional Climate Change Impacts and Food Security Issues: A Critical Analysis Across ASEAN, PIF and SAARC”, *Sustainability*, Vol. 12, No. 3, 2020, p. 15.

③ 美国在阿富汗的所有农业援助项目随着2021年美军撤离阿富汗而终止。

④ 詹姆斯·N. 罗西瑙著,张胜军、刘小林等译:《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版,第189页。

⑤ 同上,第188—189页。

些结果总是或经常是符合公正、高效或其他任何评价标准要求的。^①南盟的粮食安全制度合作取得一些成效,但这些成效仍存在一定的局限性。这说明该制度运作仍需要不断改革与创新,制度有效性的发挥仍有很长的路要走。

此外,需要注意的是,粮食、农业等领域的合作在很大程度上受制于国家之间的政治关系。正像厄恩斯特·哈斯在批判功能主义时所指出的那样:“经济福利和政治权力是难以分割的,任何经济福利活动的承诺,都产生于基于权力考虑的基础之上的政治决定范围。总体的经济决策必然先于功能主义者描述的任何具体功能部门的演进,但特定的功能层次不能离开普遍的关注。”^②事务性决策是建立在先前的政治决策基础之上的,所以,经济与政治之间的截然区分并不存在。^③虽然粮食和农业功能领域的合作成为南亚区域合作的新亮点,但区域合作的深入开展却受到南盟成员国之间政治障碍的制约,而“功能外溢”还不足以使南盟跨越这一障碍。

印度与南盟其他成员国之间的双边争端一直是南盟合作的障碍,特别是印巴之间的长期敌对和紧张的关系严重干扰了区域合作的顺利开展。印度作为南亚地区大国的姿态和与周边国家的紧张关系使得南亚其他国家担心南盟及其粮食银行会成为印度控制他国的工具。2020年5月,不丹向印度维持的南盟粮食银行储备提取粮食的举动似乎印证了它们的担忧。不丹的内政外交长期受到印度影响,作为南亚地区小国,不丹只能向印度借粮,而不可能向其他国家借粮。基于政治和外交的考虑,不丹更不可能向巴基斯坦维持的南盟粮食银行储备来借粮。而印度通过粮食银行进一步加强了对不丹的控制和影响力。南盟国家之间错综复杂的利益关系使得它们缺乏相互信任,也导致它们在粮食安全方面的合作缺乏广度和深度。基于此,南盟各成员国应该摒弃政治分歧,在政治与经济、社会发展方面做出平衡,用实际行动展现推动粮食安全合作的真诚意愿,在功能合作的基础上为南亚的区域合作注入新的动力源泉。唯有如此,南盟的区域合作才能取得更大的突破。

此外,南盟涵盖了在经济发展、政治制度和文化背景方面呈现不同程度差异的多个成员国。这些差异可能对于调整利益和优先事项构成一系列挑战。举例来说,印度是南亚地区最大的经济体,也是新兴经济大国之一,而其他成员国的经济规模较小,收入水平也较低。这种经济发展程度的差异性将对粮食安全倡议所需的财政资源以及投资于基础设施和技术方面的能力产生影响。另一个重要方面是南亚地区以其文化和语言的丰富多样性而著称。各成员国拥有不同的语言、传统和社会规范。

① 詹姆斯·N·罗西瑙著,张胜军、刘小林等译:《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版,第189—190页。

② Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-state, Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964, p. 23.

③ 龙兴春、兰江:《南亚区域合作中的功能主义实践及其局限》,《南亚研究季刊》,2009年第1期,第79页。

虽然这种多样性为文化的丰富性提供了源源不断的素材，但它也可能导致饮食偏好和农业实践的差异，从而影响粮食安全计划的设计和 implementation。此外，政治制度的差异可能会影响南盟的决策过程、政策优先事项以及对于粮食安全领域区域合作的承诺水平。如果进一步深入观察，还涉及不同成员国资源获取、土地所有权以及参与农业活动的问题，这使得情况更加复杂多变。鉴于此，粮食银行倡议必须以具有包容性和公平性的原则为基础。

五、南盟粮食安全合作的前景展望

如前文所述，南盟粮食银行的未来发展受到成员国间政治关系的影响，而经济状况的改善则有助于这一目标的实现。可以预见，随着南盟各成员国经济形势的持续好转，粮食银行的发展阻力将大大减少。然而，考虑到印巴两国关系的历史，双方是否能够达成互相让步的协议充满了不确定性。印巴关系对南盟关系的影响将是一个复杂而长期的过程。尽管政治紧张局势有时会阻碍粮食合作的进展，但更加一体化和深入合作的潜在收益使得这些努力是值得的。建立信任、培养善意并关注共同目标有助于缓解紧张的关系，减轻不利影响，促进更有效的合作。

此外，粮食银行的未来发展将与地区需求更加紧密结合。粮食银行可能会与所在地的农民和食品生产者建立更强有力的伙伴关系，以获取新鲜的、当地种植的农产品。这将使得粮食银行和当地农业社区都收益颇丰。粮食银行越来越意识到向有需要的人提供营养食品的重要性。未来，粮食银行将更加注重采购和分发新鲜水果、蔬菜和其他健康食品，以解决饥饿问题，并应对部分地区的营养不良问题。因而，总体趋势是朝着更全面的方向发展，逐步减少导致粮食不安全的潜在问题。粮食银行有可能发展成为南亚地区具有弹性和可持续性的食品系统的关键组成部分，在促进南盟国家的粮食安全合作方面将发挥越来越重要的作用。

[责任编辑：郑佳]