

特约漫画 王锦松



耕地不到1% 新加坡为什么不缺粮？

卢耀群 林大燕

当今世界，关税战重燃，出口禁令频出，地缘冲突不断，全球粮食供应链风声鹤唳。对一个九成以上食品依赖进口、耕地不足国土1%的城市国家而言，这本是致命弱点。然而，新加坡不仅没有陷入粮荒，反而长期位居全球粮食安全排名前列。根据《经济学人》今年6月最新发布的韧性粮食系统指数（Resilient Food Systems Index, RFSI），新加坡在60个经济体中综合排名全球第9，其中健康膳食可负担性排名全球第6、食品可获得性排名全球第7。这种奇迹，新加坡是如何创造的？梳理新加坡60年粮食政策的演变轨迹，会发现其中的关键不在于新加坡找到某种一劳永逸的解方，而主要在于两点：政策足够灵活，以及政策始终面向未来。

第一，新加坡的粮食政策高度灵活。60年间历经五次大转型，每一次都是对外部冲击的迅速回应，而非按部就班的政策规划。1965年独立之初，面对马来西亚的断水威胁与印度尼西亚的对抗政策，政府全力发展本土农业，到1980年代鸡蛋、猪肉、家禽的高度自给；1984年，为给高附加值产业腾出土地，政府果断宣布放弃粮食自给自足，把餐桌交给全球市场；2008年全球粮食危机，大米价格翻倍、多国禁运，新加坡当年即成立跨部门委员会，2013年推出设定分品类自给目标的粮食安全路线图；2019年冠病疫情的抢购潮再度暴露供应链脆弱，本土生产随之强化；到2025年，眼看“30·30愿景”难以实现，又毫不恋栈地以“新加坡食品故事2.0”取而代之。

对小型开放经济体而言，关税与贸易壁垒是逃避不了的现实。新加坡的选择，是让自己调整得比环境变化更快。进口来源从20年前的约140个扩大到如今超过180个国家和地区；1997年亚洲金融危机期间，泰国大米出口骤降三成，新加坡因拥有17个大米来源国，米价仅波动7%。就在2025年一年，新加坡食品局又新批准了立陶宛的鸡蛋、希腊的家禽、巴拉圭的猪肉等多个新来源。灵活在这里不是权宜之计，而是一种被写进制度的能力：来源多一个，筹码就多一个；环境一变，采购版图随之重画。

第二，新加坡的粮食政策始终面向未来，从来不只是为了解决今天的吃饭问题，而是从一开始就是为了应对未来的不确定性而设计的：如果有一天

贸易中断、禁运与气候突变同时袭来，怎么办？答案早在1968年就埋下伏笔。当年李光耀政府悄然实施大米储

备计划，规定进口商必须在指定仓库储备缓冲库存。这一制度穿越半个多世纪的历次政策调整，至今仍在运转，如今进口商须储备相当于每月进口量两倍的大米。本土农业同样是为未来而留：它的定位不是替代进口，而是供应中断时“撑得起来”的战略缓冲，所以资源集中投向最有把握的品类——鸡蛋自给率已超过三成，豆芽超过五成，而大米这类土地密集型作物则干脆交给进口和储备。2025年10月，新加坡与新西兰签署全球首个具法律约束力的《基本物资贸易协定》，双方承诺危机期间互不限制粮食等关键物资出口，随后又与越南、泰国、柬埔寨签署大米合作备忘录。这些安排在风平浪静的日子里看似多余，实则是为未来风暴预付的保费——把危机时刻的规则，在大家还冷静的时候先写进条约。

更可贵的是，政策本身保留了随时修正的空间。2019年提出的“30·30愿景”，目标是2030年本土生产满足国人三成营养需求；推行六年，本土产能始终未跨过一成门槛。政府没有硬撑，而是坦承农业食品部门规模小、土地有限、运营成本高，目标定得过高，转而设定更务实的分品类指标：到2035年，本土纤维食品占消费量的比率从8%提升至20%，蛋白质从26%提升至30%。承认误判、及时纠偏、目标可变而方向感不变——这正是新加坡面向不确定未来的治理姿态。

粮食安全从来不是“自给还是进口”的单选题，而是一套在有限资源下，精心设计的制度体系。新加坡用60年证明：一个农地不足国土1%的弹丸小国，凭借灵活的政策与长远的眼光，可以为自己赢得远超地理边界的安全空间。在这个关税躲不掉、风险算不准的时代，这份灵活与远见，或许比任何一项具体政策都更值得深思。

粮食从来不是“自给还是进口”的单选题，而是一套在有限资源下，精心设计的制度体系。新加坡用60年证明：一个农地不足国土1%的弹丸小国，凭借灵活的政策与长远的眼光，可以为自己赢得远超地理边界的安全空间。在这个关税躲不掉、风险算不准的时代，这份灵活与远见，或许比任何一项具体政策都更值得深思。

作者卢耀群是新加坡国立大学商学院治理与永续发展研究所（CGS）所长福祉与EESG联盟（WEGA）执行主任林大燕是南京理工大学经济管理学院副教授新加坡国立大学商学院CGS访问学者