

中国的粮食安全问题

文 / 于晓华 (德国哥廷根大学教授)



“民以食为天”，保障粮食安全一直是中国农业政策的核心。在这样的政策目标下，提高粮食产量一直是中国农业政策的主要目标。但是，这样的政策体系现在遇到了前所未有的挑战。

政府在2004年决定取消实施了千年的农业税，并开始补贴农业之后，按照国家统计局的统计，中国粮食产量实现了连续12年增产，2015年产量达到了历史最高点的6.21亿吨。由于结构调整，补贴政策变化，2016年全国粮食产量虽然略有下降，但还是维持在6.16亿吨。

为了保障粮食安全，不断提高粮食产量的政策，在实现粮食产量12年连增后，却带来一系列艰巨的政策难题：

伴随着国内粮食产量的提高，粮食进口连年增加。出于保护农民收入和保障粮食安全，国家实施了“粮食保护价收购”政策。在2011年国际粮食价格见顶长期下行后，这个保护价一直处于高于国际价格的位置。

这导致了昂贵的国产粮食被国家收

面对过剩的供给,我们的政策思路应该从“保证产量”转化为“保证产能”。可以学习欧洲等国的经验,通过制定农业政策,让土地轮作和休耕,保持和提升土地的生产力的同时降低一定的总产量,但可在长期内保障粮食产能。

购而成为了库存,而低价的国际粮食进口量不断刷新高。这带来了巨大的财政负担,也使得中国农业失去了国际竞争力。

同时,由于耕地资源紧张,粮食产量的增加主要靠单产的提高。这需要大量施用化肥和农药,并采取集约型耕作方式。这导致了土壤、水以及空气等资源的污染,以及土壤肥力的退化。

中国东北的黑土地每年都在变薄,湖南等土地土壤污染严重等新闻报道让人惊心。由此带来的食品安全问题广受社会关注。这为我国农业的可持续发展带来了严峻挑战。

很显然,现有的农业政策思路到了不得不修正的时候。我觉得中国农业政策的基本出发点,应该要从“保证粮食产量”,转变为“保证粮食产能”。

随着中国的经济腾飞,中国粮食安全在个人微观层面上已经解决,中国现在很少存在饥饿问题。

粮食生产存在巨大的自然风险和市场风险。从宏观政策层面来说,粮食安全最担心的是在某些极端事件(比如灾害、战争、贸易禁运等小概率事件)下的粮食供给短缺。

但是,一旦发生这些极端事件,为了社会的稳定,粮食生产和消费一定会受到政府干预。肉类等高耗粮食物消费一定会受到控制。在这样的极端情况下,单从维持生存的角度出发,人均一年150公斤粮食是足够的。

满足14亿人生活,只需要21亿吨就够了。这是现在粮食产量的1/3。以我们的邻国印度为参照,它的粮食总产量在2014年只有29亿吨,在保障了超过

12亿人口需求之后,还略有剩余出口;这是因为印度肉食消费较少的缘故。

在国际化的大背景下,即使没有进口,

中国现有的粮食产能是足够保障中国人在极端条件下的粮食安全。现在中国粮食的问题,不是供给不足,而是供给过剩的问题。

面对过剩的供给,我们的政策思路应该从“保证产量”转化为“保证产能”。可以学习欧洲等国的经验,通过制定农业政策,让土地轮作和休耕,保持和提升土地的生产力的同时降低一定的总产量,但可在长期内保障粮食产能。其实,对农业实施休耕补贴也已经提上了中国农业政策的议事日程。

土地轮作和休耕,不同于土地的抛荒,在休耕期间必须要维持土地的生产力和必要的基础设施,以备随时利用。比如欧盟要求农民每年必须要拿出10%的土地休耕,这样才能获得补贴。

同时,为了维持休耕土地的肥力,要求农民种植速生的间植作物(Catch Crop),以防止土壤的矿物质流失,否则该农户不能获得全额补贴。

不同于欧洲,中国人最重要的主粮为大米。水稻的生产需要必要的水利设施。如果将来对水稻实行休耕补贴,必须要保证水利灌溉设施的功能不受损失。在WTO规则下,以对水田环境保护或者景观维护为缘由对水田补贴是完全可以接受的。

保障粮食的产能可以在长期内保证中国粮食安全。在任何供给不足的时候,可以迅速启动这些产能,以满足人们食物需求;而不是现在就把这些产能利用到极致,直接变现为产量;这正是现在粮食生产过剩,中国农业政策遇到巨大挑战的根本问题。