

# 中國糧食安全

沈明室

國家安全研究所

## 壹、前言

在新冠疫情之前，中國國務院曾發表糧食安全《白皮書》，宣稱中國「穀物供應基本自給，口糧絕對安全」。中國糧食和物資儲備局也認為，中國正處在歷史上糧食安全形勢最好的時候。<sup>1</sup>然而，當新冠疫情自 2020 年 1 月從武漢爆發，美國與中國之間的關係急劇惡化。2019 年年底中美貿易戰達成第一階段協議後兩國關係稍有和緩，後來因為香港國安法、新疆維吾爾再教育營問題、華為 5G、關閉領事館、禁止抖音、對中國晶片科技制裁等諸多事件變得更加對立。因為美中經貿關係脫鉤傳聞，以及美國因為俄烏戰爭對俄羅斯的制裁，使中國過去備戰備荒的經驗重新恢復，開始討論如果面臨糧食短缺應該如何因應？在中國制裁澳洲，禁止大豆進口之後，中國也思考因為糧食不足，可能產生糧食危機的問題。

尤其從 2023 年春天以來，中國各地方政府開始發起「退林還耕」運動，<sup>2</sup>由於中國共產黨一向貫於以政治運動執行經濟政策，導致亂象頻生；如在水泥地種莊稼的，應付檢查後，全數枯死；有的將山坡地開發成為梯田，因為水土保持被破壞，土地及種植糧食全數流失；有的農村則強迫種植糧食，成立農管隊強行挖除各種雜糧及水果的種植。為了增加糧食種植面積，透過各種科技與方法將鹽鹼土地洗成可以種植的土地等。<sup>3</sup>這些亂象反映出中國目前可能面臨

<sup>1</sup> 〈中國糧食安全有什麼風險 習近平高調反浪費的三大背景〉，《BBC 中文》，2020 年 8 月 13 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-53763165>。

<sup>2</sup> 官媒報導並非退林還耕，使用「整改復耕」，為了保護耕地和糧食的安全，政府針對地方違規使用耕地種樹造林的現象進行糾正，要求整改復耕，恢復種糧。網路媒體報導時，創造出退林還耕這一概念。〈習近平怕沒飯吃？水稻上山整死百姓〉，《自由時報電子報》，2023 年 10 月 13 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4446868>。

<sup>3</sup> 于文靜，〈做好鹽鹼地特色農業大文章—中國農業科學院資劃所專家談鹽鹼地綜合改造利

耕地不足，糧食無法充足供應的情況，再加上習近平積極加強戰爭準備，積極儲備戰爭應變的存糧，使得糧食危機成為中國關注的重要議題。

## 貳、中國糧食安全情勢

根據中國全國政協委員、河南工程學院校長李利英表示，中國用全球 9% 的耕地、6% 的淡水資源生產的糧食，養活了近 20% 的人口。截至 2022 年，中國穀物自給率超過 95%，人均占有糧食遠遠超過國際人均 400 公斤的平均水準。中國國家統計局公布的數據顯示，2022 年，中國糧食產量達到 13,731 億斤，連續 8 年超 1.3 兆斤。<sup>4</sup>這個人均標準遠遠超過聯合國訂的 300 公斤，而且這個數據還不包含中國從國外進口的糧食，因此中國似乎並不存在糧食危機。

事實上，在 2023 年初所公布的「中央一號文件」中，提及「糧食安全」高達 6 次，<sup>5</sup>甚至制定了《糧食安全保障法》（草案），該法第一條說明為了保障糧食有效供給，確保國家糧食安全，提高防範和抵禦糧食安全風險能力，維護經濟社會穩定，維護國家安全，才制定本法。<sup>6</sup>可見中國已經意識到「糧食安全」問題越來越嚴重。

從改革開放以來，因為中國產業結構的改變，農民外流至經濟富庶地區打工，留在農村地區人力減少，而且因為都市開發及工業園區的圈地，可以耕作土地大量減少，尤其目前中國有許多農地都因為過度使用化學肥料，導致作物產量下降導致糧食生產無法達標。以致中國高度仰賴國際糧食的進口。<sup>7</sup>為避免受宰制，中國更強

---

用》，《新華網》，2023 年 7 月 23 日，[http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/fortune/2023-07/23/c\\_1129763662.htm](http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/fortune/2023-07/23/c_1129763662.htm)。

<sup>4</sup> 陳溯、夏賓、王濤，〈再定 1.3 萬億斤產量目標 中國如何布局飯碗大事？〉，《人民網》，2023 年 03 月 06 日，<http://sh.people.com.cn/BIG5/n2/2023/0306/c134768-40325825.html>。

<sup>5</sup> 2020 年「中央一號文件」僅提糧食安全 2 次，2021 年 4 次，2022 年 5 次，有逐次上升的趨勢。

<sup>6</sup> 《中華人民共和國糧食安全保障法(草案)》，《全國人大》，2023 年 6 月，<https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2023/06/Law-on-Ensuring-Food-Security-Draft.pdf>。

<sup>7</sup> 簡嘉佑，〈中國糧食難自給 決投資基改作物〉，《台灣醒報》，2023-05-29，<https://udn.com/news/story/6809/7198418>。

調糧食自主與安全。

另外，在耕地面積方面，2009 年中國舉行第二次國土調查，全中國共有 20.3 億畝（15 畝等於 1 公頃，即 1 萬平方米），十年後 2019 年第三次調查，只剩下 19.179 億畝，總共縮小了 5.52%，離中國力保的 18 億畝紅線，越來越接近。<sup>8</sup>耕地的減少，主要是工業發展、基礎建設及城鎮化等等佔地活動的因素。<sup>9</sup>出於對耕地面積減少的警覺，中國要求地方政府透過各種方法增加耕地面積，導致 2022 年底，全國耕地面積 19.14 億畝（12760.1 萬公頃），較 2021 年底淨增加約 130 萬畝。<sup>10</sup>但是從事農業生產利潤太低，影響農民意願，以及政府補助太少，寧可投入工業生產；加上農業生產落後，即使增加土地，也無法增加糧食生產的產量。<sup>11</sup>

## 參、中國搶購及增產糧食的原因

### 一、戰爭物資儲備

習近平可能預期，未來一旦對台動武，中國將會遭到禁運制裁，到時糧食進不來，反而造成執政危機，成國安問題，因此才不斷拉高糧食安全的紅線，為了戰爭做準備，這才是中國高喊糧食安全背後的戰略野心。為什麼中國政府現在非常緊張，一直要求提高糧食，要藏糧於地，目的在防止萬一要是對台灣動武的時候，那肯定會遭致西方世界的制裁，如果制裁，糧食進口必然受到影響，可能因此出現中國的政權危機，因此中國不斷強調糧食安全與生產，主要是因為戰爭動員及準備的考量。因此，中國對糧食安全的重視

---

<sup>8</sup> 雷鼎鳴，〈中國有無糧食危機？〉，《灼見名家》，2023 年 2 月 25 日，<https://www.masterinsight.com/中國有無糧食危機?/>。

<sup>9</sup> 許祺安，〈違背「嚴守 18 億畝耕地紅線」要求 9 地方首長遭約談進京檢討〉，《香港 01》，2023 年 9 月 16 日，<https://www.hk01.com/即時中國/941705/違背-嚴守 18 億畝耕地紅線-要求-9 地方首長遭約談進京檢討。>

<sup>10</sup> 〈去年全國耕地淨增加約 130 萬畝〉，《人民日報》，2023 年 4 月 17 日，<http://www.cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0417/c64387-32665819.html>。

<sup>11</sup> 〈專家：中國政府冀藉增加耕地減少依賴糧食進口猶如緣木求魚〉，《美國之音》，2023 年 8 月 20 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-expands-farmland-20230819/7232228.html>。

類似 1960 年代與蘇聯關係交惡時「備戰備荒」、「深挖洞廣積糧」的意涵。

## 二、國際搶購糧食的影響

根據「聯合國糧農組織」的 2023 年全球糧食危機報告（Global Report on Food Crises, GRFC），以往幾次全球重大糧食危機，經濟衝擊的影響已超過衝突和不安全，成為造成全球嚴重糧食不安全和營養不良的主要驅動因素，而且隨著全球經濟衝擊的累積，包括糧食價格飆升和嚴重的市場擾亂，各國應對糧食衝擊的韌性和能力被削弱。新冠疫情的社會經濟影響和俄烏衝突的連鎖反應進一步加劇全球糧食危機和飢餓現象，其中最貧窮國家受創甚巨，主要原因是這些國家高度依賴糧食進口和農業投入，而且最易受全球糧食價格衝擊的影響。<sup>12</sup>

持續的俄烏戰爭繼續對全球糧食安全產生不利影響，包括擾亂黑海地區的農業生產和貿易，導致國際食品價格在 2022 年上半年達到前所未有的峰值。雖然此後得益於《黑海糧食倡議》和歐盟「團結通道」倡議，糧食價格有所下降，但這場衝突仍繼續間接影響全球糧食安全，特別是嚴重影響依賴糧食進口的低收入國家，這些國家脆弱的經濟復原本已受到新冠疫情的打擊。因為戰爭及區域不穩定的因素，部分國家開始搶購國際的糧食，而中國因為戰爭準備的因素，以及為了增加糧食儲備一千億斤的目標，大幅向外搶購，除了帶動糧食物價波動，在需求增加下，供應產生短缺。

## 三、糧食貪腐造成糧食儲備減少

根據美國華爾街日報 2023 年 7 月 24 日報導，中國反腐工作已經由軍方、紀檢、金融部門，開始轉向糧農方面的官員、商人及農

---

<sup>12</sup> 陶泰山，〈糧農組織最新報告顯示 全球糧食危機進一步加劇〉，《中國經濟日報》，2023 年 5 月 6 日，轉引自波新聞，[https://www.bo6s.com.tw/news\\_detail.php?NewsID=64923](https://www.bo6s.com.tw/news_detail.php?NewsID=64923)。

民。報導指出，中國當局迄今已調查對數十起涉及糧農的貪腐及違規案件，有相關官員因涉及腐敗而被捕。地方政府更派幹部到農村教育農民及捉拿違法者。根據官網 2023 年 6 月 29 日通報，最近公布 9 名接受紀律審查和監察調查的央企人員中，有 3 人來涉糧央企，當中 1 人屬中儲糧集團，2 人屬中糧集團轄下單位。<sup>13</sup>

根據中國中紀委國家監委網站通報，中國儲備糧管理集團有限公司資產管理部原副部長高正謙嚴重違紀違法，受到開除黨籍處分，按規定取消其在中儲糧所享受的退休待遇，收繳其違紀所得。他犯罪行為主要是無償借用管理和服務對象錢款用於購買房產；利用職務影響力，為他人辦理邊防通行證；利用職務上的便利，在糧食出口等方面為他人謀取利益，非法收受他人財物等。<sup>14</sup>

中紀委國家監委曾經對於糧食貪腐問題進行分析，發現主要是糧站內部管理混亂，尤其在糧食收購、儲存、銷售等環節缺乏監督，自主性較大，一把手說了算，而且對儲備糧數量和品質、人事財務等方面的上級監督流於形式，<sup>15</sup>才造成貪腐案件。這些貪腐案件主要是在糧食儲存及審批補助或是收購公糧的貪腐，受到這些貪腐行為的影響，中國有關糧食儲備的數字，或是各地方政府有關耕地面積的增減、種子的需求、進口糧食的流向或倒賣，可能影響中國糧食政策制定，因而錯估糧食安全的情勢。

#### 四、天然災害

2023 年中國華北與東北發生大水災，黑龍江和吉林等地素有中國北方糧倉之稱，發生水災可能導致中國陷入食安危機且爆發糧食短缺。中國東北三省黑龍江、吉林和遼寧地勢平坦又肥沃，糧食生

<sup>13</sup> 〈美媒：習近平瞄準糧農反腐 對糧食安全日益擔憂〉，《中央社》，2023 年 7 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202307250270.aspx>。

<sup>14</sup> 〈藉糧食出口受賄，中儲糧退休副部長高正謙被開除黨籍〉，《鉅亨網》，2023 年 9 月 5 日，<https://news.cnyes.com/news/id/5313693>。

<sup>15</sup> 〈中國續嚴打糧食貪腐 山東 675 人受處分〉，《中國報》，2022 年 4 月 03 日 <https://www.chinapress.com.my/20220403/中國續嚴打糧食貪腐-山東 675 人受處分/>。

產量相當於中國糧食總量的 1/5，主要的作物包括大豆、玉米和大米。一旦因為水患影響生產，對年度產量需求自然造成衝擊。另外，中國重要糧倉河南省 2023 年 5 月下旬也曾因強降雨，損及當地大面積種植的小麥，連綿大雨時值收成時節，以致占全中國 1/3 的河南小麥收成，遭遇 10 年來最慘損失。<sup>16</sup>

《美國之音》引述美國《有線電視新聞網》（CNN）報導，中國國家統計局統計，河南今年小麥收成時節遭遇大雨，導致中國今年的夏糧減產 0.9 個百分點，而這也是 7 年來中國首次夏糧的減產。而且 2023 年 6 月席捲中國北方、一再打破歷史紀錄的高溫酷暑所導致的乾旱，使得剛播種的玉米和大豆等作物受到重創。<sup>17</sup>

## 肆、結論：中國糧食安全的未來評估

2023 年 8 月 28 日，中國國務院關於確保國家糧食安全工作情況的報告，報告提出八項強化糧食安全的作法，分述如下：<sup>18</sup>

- 加強糧食安全保障體系和能力建設
- 大力落實藏糧於地
- 積極推進藏糧於技
- 加大農業保護支持力度
- 切實提升糧食調控能力
- 加快構建現代糧食產業和流通體系
- 不斷提高多元食物供給能力
- 深入開展糧食節約減損行動等

---

<sup>16</sup> 松仁，〈中國糧倉地區遭受嚴重水災，14 億中國人糧食安全堪憂〉，《美國之音》，2023 年 8 月 8 日，<https://www.voacantonese.com/a/deadly-floods-hit-china-s-major-grain-producing-region-fueling-food-security-concerns-20230807-ry/7215149.html>。

<sup>17</sup> 〈東北糧倉泡水 中國可能爆發食安危機〉，《中央社》，2023 年 8 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202308080055.aspx>。

<sup>18</sup> 嚴賦憬、鬱瓊源，〈我國將從八方面保障國家糧食安全〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 8 月 28 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content\\_6900649.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content_6900649.htm)。

這八項強化糧食安全的做法，其實在「糧食安全保障法」中已經提及，雖然已經涵蓋法治、能力、各級政府權責、行銷流通、避免食物浪費等層面，但中國糧食安全問題的形成，並非缺乏專業知識或法制建設不足的問題。而是農村糧食收入遠低於工廠勞動，勞動力素質無法提升，無法使用機械耕種，農村土地濫墾濫伐，或被圈地成為產業用地，耕地面積常常變動，投入耕作者停滯在傳統觀念與科技能力，如果遇到天災，造成糧食短缺。如果進口糧食受到戰爭或國際情勢影響，影響糧食進口數量，容易牽動造成糧食短缺造成糧食安全問題。

本文作者沈明室為國防大學政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員兼所長。主要研究領域為：國家安全研究、中共軍事、戰略理論、國防組織研究、武裝衝突法、中共黨政。

# China's Food Security

*Ming-Shih Shen*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

China has experienced food security issues many times in the past. The 3-year Great Famine from 1960 caused tens of millions of deaths and became a tragedy in the modern history of the PRC. According to China's statistics from recent years, there is no shortage of grain production, but it still imports a large amount of grain, and has launched various movements and policies to expand cultivated land and increase grain production. This kind of movement-style policy promotion has also produced various absurd phenomena. In addition to factors such as the reduction of cultivated land, natural climate factors, and backward agricultural technology, China has made early preparations for various aspects of war mobilization and food storage based on war considerations. Affected by fluctuations in international food supply and demand, and food corruption within China that is difficult to curb, China's food security will remain a crucial national security issue.

**Keywords:** Food Security, Food Storage for War Preparation, Food Corruption, Economic Security, Returning Forest to Farmland