

减少饲料粮损失浪费规制的探讨

李慧强

中国粮食研究培训中心,北京 100037

摘要:饲料粮损失浪费问题长期存在,近年来日益凸显。目前饲料管理的法律法规中未直接涉及饲料粮节约减损规制问题,相关规制主要体现在地方规范性文件中。随着国家节粮减损工作的展开,近期饲料粮节约减损规制的力度有不断加大的趋势。据此,针对饲料粮节约减损在立法、执法以及具体措施等方面存在的不足,可以从修订完善现有法律法规条文、出台饲料粮节约减损的指导性文件、完善饲料粮节约减损标准制度以及发起反对饲料粮损失浪费倡议行动等方面着手,不断推动饲料粮管理取得更加明显的成效。

关键词:饲料粮;节约减损;规制;标准;

中图分类号:F326

DOI: 10.3969/j.issn.2097-065X.2023.01.021

0 引言

饲料粮损失浪费问题长期存在,但是关于饲料粮节约减损的相关制度政策较少。随着工业化、城镇化加快推进以及消费结构升级加快,饲料粮消费需求将保持刚性增长,而耕地减少和水资源短缺等对饲料粮增产的压力也将不断加大,特别是受国内国际形势影响,饲料粮在我国粮食安全中的重要性日益凸显。因此,在前人对饲料粮重要性判断^[1]、饲料粮需求^[2]、传统饲养方式造成的浪费^[3]、饲料产业高质量发展^[4],以及法律法规对饲料添加剂规范^[5]等研究的基础上,针对饲料粮节约减损规制现状、不足及原因,研究探索提出前瞻性的政策建议,以国内确定性来应对国际因素的不确定性,不断推动加强饲料粮管理。这对促进广大养殖户饲料粮节约减损、企业降本增效以及国家绿色发展等也都具有重要意义。

1 我国饲料粮损失浪费情况

一般认为饲料粮有广狭两义,狭义饲料粮仅包括直接用作饲料的玉米和大豆等粮食,广义饲料粮除包括粮食外还包括麦麸、粕类等粮食加工副产品^[2,6]。这些副产品的生产和消费同传统的粮食饲料形成替代关系,在一定程度上也影响着我国的粮食安全。本文所指饲料粮是广义概念。

据相关数据统计显示,2021年,全国工业饲料总产量2.93亿t,豆粕在饲料中占比为15.3%。大豆作为豆粕的生产原料,2021年进口量为9652万t,约占总消费量的85%^[7]。饲用谷物原料(玉米、小麦、大麦、高粱和玉米酒糟)累计进口0.6亿t,较上年增长84.2%^[8]。饲料粮进口比例大幅增长,说明国内饲料粮供应存在着较大缺口。与此同时,饲料粮还存在着较为明显的损失浪费现象,通

常认为饲料用粮约占粮食总需求比重的30%^[2],而我国平均有30%以上的饲料粮被浪费^[9],即使仅以狭义饲料粮推算,我国饲料粮损失浪费的数量也较为严重。

尽管饲料粮的问题重在损失不在浪费,但有些由于利用率不高和转化率过低等导致的隐形浪费也需要引起注意。比如,在配方环节,由于饲料配方不合理,没有根据季节不同和猪牛生理阶段以及环境特点等进行针对性配方,导致原料搭配不协调,营养不均衡,降低了利用效率,从而造成饲料粮隐性浪费。在养殖环节,养殖户通常将粮食直接当作饲料使用,容易导致饲料中能量、氮和磷等的利用率不足,也会造成饲料粮的隐性浪费^[10]。

上述饲料粮损失浪费的原因是天气、资源环境、技术装备、成本费用和制度管理等多种因素共同作用的结果。从饲料粮管理上看,其主要原因是我国饲料行业整体仍处于粗放经营阶段,饲料粮节约减损意识较低,经营管理手段不完善,在精细化、规范化和标准化方面还存在不少需要改进改善的空间,改变需要付出相应的成本。相关的制度政策及其配套支撑措施则相对缺乏,对饲料粮的使用规范相对不足,在一定程度上也导致饲料粮问题的长期存在。

2 饲料粮节约减损规制现状及存在问题

2.1 现有饲料粮节约减损规制现状

我国与饲料相关的法律8部,行政法规9部,地方性法规321部,部门规章87部,现有制度的主要宗旨是加强饲料和饲料添加剂的管理,提高饲料和饲料添加剂的质量,保障动物产品质量安全,维护公众健康等。因此,虽然关于饲料粮的法律法规数量众多,但并未直接涉及饲料粮损失浪费规制问题。

尽管如此,加强包括饲料粮在内的饲料管理,特别是试图解决其中存在的问题,始终是法律规制的

重要方向。“六五”计划(1981—1985)提出“整顿和减少奖售粮,节省饲料、种子和工业用粮,严格控制城乡粮食销售量”,这些说明关于饲料(包括饲料粮)管理中存在的问题,并非细枝末节,而是事关整个国民经济和社会发展的重要问题之一。2022年2月,农业农村部将饲料行业的“五年规划”由“十三五”时期的全国饲料工业,改为“十四五”时期的全国饲草产业发展规划,增加了草地农业,从而增加了饲草供应,这是促进饲料粮减量的一个重要战略举措,对牢牢守住保障国家粮食安全底线具有重要意义。

目前关于饲料粮节约减损的相关规定主要体现在规范性文件之中。其中部门规范性文件在客观上对饲料粮浪费损失上起到了一定作用。通常养殖户使用饲料粮以经验和传统养殖方式为主,习惯直接将粮食当作饲料使用,用量随意性较强,饲喂方式不当且过量容易导致饲料粮浪费。截至2019年底,我国养殖业饲料消耗量约为3.5亿t,其中商品配合饲料2.1亿t,占比为60%,其余40%为养殖户自行配制(参见表1)。2020年6月,农业农村部颁布《关于规范养殖户自行配制饲料行为的公告》部门规范性文件对养殖户自行配制饲料进行了9条底线规定,虽然未对饲料粮节约减损作出明确规定,但对养殖户凭经验用量的习惯起到了规范作用。

表1 2019年养殖业饲料配制情况

	养殖业 饲料消耗量	商品 配合饲料	养殖户 自行配制
数量(亿t)	3.5	2.1	1.4
占比(%)		60	40

在地方规范性文件通常会直接明确规范饲料粮浪费的内容,比如,江西省农业厅办公室《关于大力发展家庭猪场的通知》要求“养殖过程按照小、中、大猪分别完善相应的料槽,减少饲料浪费”。贵州省农业委员会《关于进一步加强当前全省农业抗旱保秋收工作的通知》要求养殖户“减少每天投喂次数和投喂总量,每天早晚各投喂一次,同时投喂量为正常量的50%~60%,以便减少饲料浪费”。山东省农业农村厅《关于建设节约型农业的意见》提出“提高饲养科技水平,减少饲养环节饲料浪费”等。这些说明饲料粮使用过程中特别是养殖环节中的浪费问题,已经得到相关部门和地方政府或主管行政部门的注意。

随着国家高度重视节粮减损工作,近期对饲料粮规制力度在加大。比如,2021年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《粮食节约行动方案》,在文件中直接出现“饲料粮”字样,明确“加强饲料粮减量替代”,通过推广猪鸡饲料中玉米、豆粕减量替代

技术,挖掘利用杂粮、杂粕、粮食加工副产物等替代资源,助力粮食节约行动见到实效,强化粮食安全。

2.2 现有饲料粮节约减损规制存在的主要问题

饲料粮节约减损规制在取得一定成效的同时,在立法、执法以及具体措施等方面还存在着明显的不足。规划对饲料粮节约减损具有刚性约束作用,但由于在“六五”时期制定,规划的时代过于久远,对当下饲料粮管理的影响力较弱。规范性文件作为行政法规和规章之外的行政文件,主要是由没有规章制定权的其他行政主体制定,属于行政执法范畴。但现有部门规范性文件并未对饲料粮浪费损失作出直接规制,关于饲料粮节约减损的相关规定主要体现在地方规范性文件之中。尽管近期相关规制的力度在不断加大,但更多是国家节粮减损行动的延续,且主要集中在个别饲料粮品种的减量替代方面,缺少专门性的饲料粮节约减损的指导性文件。

造成上述问题的原因主要是饲料粮安全的风险意识较弱,对饲料粮节约减损规制必要性认识不足,也相对缺少针对性的制度政策的制定思路等。

3 饲料粮节约减损规制的对策建议

3.1 修订完善现有法律法规条文

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实国家关于节粮减损、畜牧业高质量发展以及“碳达峰”“碳中和”等相关决策部署,围绕饲料粮安全,在总结实践经验和相关研究成果的基础上,聚焦短板和不足,有针对性完善饲料粮节约减损制度设计。同时,在各方面条件都具备时,大力推动《饲料法》出台,并在该法中明确饲料粮节约减损的相关规定。

3.2 出台饲料粮节约减损的指导性文件

立足当前,着眼长远,从国家层面出台关于饲料粮节约减损工作指导性文件,将“饲料粮节约减损”建设纳入“十四五”畜牧业等相关行业高质量发展规划中,与“十四五”全国饲草产业发展规划、“十四五”循环经济发展规划和“十四五”信息化规划等进行有效衔接。促进饲料粮节约减损与现饲料粮生产、饲草、畜牧养殖、供应链数字化等融合创新发展。加大逆周期时期的财政金融支持,扶持自研节粮育种项目,缓解饲料粮短期供需平衡,优化长期战略布局。各地则可以结合实际情况,因地制宜,研究制定推进“饲料粮节约减损”实施方案,科学确定主要目标指标,明确年度重点任务和实施内容,及时部署落实,督促相关企业加快内部控制制度体系建设,不断优化饲料配方和养殖方式,实现饲料粮节粮减损目标。

3.3 完善饲料粮节约减损标准制度

研究制定符合饲料粮节约减损要求的全产业链标准,在饲料粮生产、产后收获、存储、运输、配方、加工以及养殖等方面建立健全工作标准。通过构建完善饲料粮的标准体系,促进资源集约节约、信息互联互通。探索饲料粮损失浪费调查评估方法,定期开展数据汇总和分析评估。建设饲料粮标准信息化系统平台,为国家的政策制定、宏观调控以及学术研究提供科学、准确的基础数据来源。

新希望集团有限公司通过降低饲料用粮和提高饲料转化率,每年提升1%的饲料综合使用效率,可以累计节约粮食约150万t,相当于再造超过20万hm²的良田^[12]。牧原集团股份有限公司通过推广低豆粕日粮,豆粕用量较行业减少近一半。若通过规制将此经验做法推广至全国,可以节省土地资源0.1亿hm²^[13]。这些对减少氮排放,减轻环保压力,促进绿色发展、可持续发展具有重要作用。可把新希望集团有限公司、牧原集团股份有限公司等企业在饲料粮节约减损实践中的好经验好做法和改革创新成果,推广上升为全国统一性的标准规范,为推动饲料粮节约减损行为提供政策支撑保障。

3.4 倡导全社会形成饲料粮节约减损

通过发起倡议、培训教育和饲料粮标准评审等方式,不断加强对饲料粮节约减损的宣传引导,弘扬节约创新理念、“碳中和”“碳达峰”理念,提高广大养殖户及相关企业的思想认识。鼓励有条件的地区先行先试、多样化发展,培育若干个具有特色的饲料粮节约减损的典型企业和示范模式,加大典型事例的推介宣传力度,普及饲料粮全链条各环节节约减损知识,表彰新产品、新技术、新经验、新做法,努力发挥其示范作用,引导形成节约高效、绿色发展的氛围。

4 结语

通过对饲料粮损失浪费相关制度政策的梳理,可以发现目前关于饲料管理的主要法律法规未涉及饲料粮节约规制,但曾是国家立法者曾考虑的问题,在农业农村部门等相关规章中存在与饲料粮节约减损相关的内容,而地方规范性文件则进行了明确的规范。2020年以来随着国家高度节粮减损工作的

展开,饲料粮节约减损规制的力度也随之不断加大。相关集团企业的实践表明,饲料粮节约减损规制已经具备了一定的制度、舆论及实践基础。

为此,借力新形势,可以修订完善现有法律法规条文、出台饲料粮节约减损的指导性文件、完善饲料粮节约减损标准制度标准以及发起反对饲料粮损失浪费倡议行动等为切入点,强化实化相关制度措施,居安思危,防范于未然,常态化开展饲料粮节约减损工作,不断推动我国饲料行业管理体系的完善,切实保障国家粮食安全。

参考文献:

- [1] 黄季焜. 对近期与中长期中国粮食安全的再认识[J]. 农业经济问题, 2021(1): 19-26.
- [2] 韩昕儒, 陈永福, 钱小平. 中国目前饲料粮需求量究竟有多少[J]. 农业技术经济, 2014(8): 60-68.
- [3] 雷玉桃, 王雅鹏. 我国饲料粮发展与粮食安全问题简论[J]. 新疆农垦经济, 2001(5): 7-8.
- [4] 李博, 李芑. 法律法规对饲料添加剂合理使用的规范意义[J]. 中国饲料, 2020(6): 105-108.
- [5] 崔钊达, 余志刚. 疫情冲击下我国饲料产业高质量发展路径研究[J]. 饲料研究, 2021, 44(8): 119-122.
- [6] 熊学振, 杨春. 中国粮食安全再认识: 饲料粮的供需状况、自给水平与保障策略[J]. 世界农业, 2021(8): 4-12+32+119.
- [7] 中国饲料工业协会. 2021年全国饲料工业发展概况[N]. 中国畜牧兽医报, 2022-02-20(008).
- [8] 陶莎, 张峭, 张晶. 2021年饲料市场形势、展望和对策建议[J]. 中国畜牧杂志, 2022, 58(5): 269-272.
- [9] 孟慧君. 建立和发展节粮高效型饲料工业——适合中国国情的战略选择[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 1992(4): 110-118.
- [10] 赵成. 玉米在反刍动物饲料中的营养价值和抗氧化活性评估[J]. 湖北农机化, 2020(16): 23-24.
- [11] 吴曼. 聚焦全国两会畜牧兽医行业热点[J]. 北方牧业, 2022(6): 7.
- [12] 阎娜, 党鹏. 全国政协委员刘永好: 多举措节粮提效激发小微市场主体活力[N]. 中国经营报, 2022-03-07 (T15).

作者简介: 李慧强, 男, 1978年生, 博士、高级经济师。研究方向为农业经济理论与政策。