

voedselzekerheid (1)

Het landbouwbeleid van China en Japan is strak gericht op het veiligstellen van de eigen voedselvoorziening. Maar daar houdt iedere vergelijking op. Een tweeluik over de zeer verschillende manier waarop beide landen – ondanks toenemende internationale druk – vasthouden aan hun autonome koers.

Sinds midden jaren 90 is het Chinese landbouwbeleid gericht op zelfvoorziening in tarwe, rijst en maïs. Het lijkt een reactie op het artikel 'Who will feed China', waarin agronoom Lester Brown van het World Watch Instituut een rampscenario schetste. De nadruk op zelfvoorziening heeft de mogelijkheden van het platteland bepaald en zal dat de komende decennia blijven doen.

China voedt China

Voedselzekerheid bepaalt ruimtelijke ontwikkeling platteland

Eén familie, tien velden en drie varkens: ziedaar de uitkomst van het nieuwe landgebruikstelsel dat rond 1980 de falende communes verving. Het resulteerde in meer dan 200 miljoen bedrijven van gemiddeld 0,65 hectare, bestaande uit een groot aantal kleine, verspreid liggende velden. Dit Household Responsibility System (HRS)

bepaalt nog steeds de organisatie en daarmee de ontwikkelingsmogelijkheden op het platteland van China en zal dat in aangepaste vorm de komende dertig jaar blijven doen.

Gebruiksrecht

Cruciaal in het nieuwe systeem is het onderscheid tussen eigendoms- en gebruiksrecht

Boeren brengen hun groenten naar de markt in Dujiakan, een voorstad van Beijing. Het Chinese landbouwsysteem is erop gericht het voedsel voor de stedelingen goedkoop te houden. Graanprijzen worden laaggehouden en voor de boeren is het lucratief fruit en groenten zelf aan de man te brengen.



FOTO: TU-W



van het land. Het eigendomsrecht lag aanvankelijk bij de *Village Committees*, voorheen de productiebrigades, en bleef *de facto* in handen van de Communistische Partij. De gebruiksrechten van het land werden echter verdeeld over de gezinnen die deel uitmaakten van de productiebrigade. De familie bezat alleen het land waarop het huis stond en het bijbehorende erf waar vaak de groentetuin lag. Dit verschil in gebruiks- en eigendomsrecht speelt een grote rol in de economische mogelijkheden van de boerenfamilies en in de conflicten die ontstaan bij landont-eigeningen rond stedelijke gebieden.

Het nieuwe landgebruikstelsel bood iedere familie gelijke kansen; het resultaat hing af van hun inzet en kunde. De gebruiksrechten werden zo verdeeld dat iedere familie een zelfde opbrengst per hoofd kon halen. De overheid deelde de beschikbare grond in verschillende kwaliteitsklassen en wees deze naar rato toe aan de boerenfamilies. Dit leidde tot de sterke versnippering die het Chinese platteland tot op de dag van vandaag karakteriseert.

In het begin hield de overheid sterk vast aan het gelijkheidsprincipe. Zo werd het gebruiksrecht elke drie tot vijf jaar opnieuw verdeeld, rekening houdend met de veranderende gezinssituaties. De productie schoot de eerste jaren omhoog, maar al snel trad stagnatie op doordat de mensen te weinig in het land investeerden. Dat was een logisch gevolg van de onzekerheid die de periodieke herverdeling van het land met zich mee-bracht.



Boeren die in de buurt van Chengdu nog grotendeels op traditionele wijze graan oogsten, maken dankbaar gebruik van de nieuwe asfaltweg die langs hun kleine velden loopt.

Boerenfamilies hebben alleen gebruiksrecht over de grond en staan machteloos tegenover stadsuitbreidingen

Uiteindelijk werd het land op de meeste plaatsen in de jaren 80 maar een of twee keer herverdeeld. Daarvoor in de plaats kwam een systeem waarbij de overheid de gebruiksrechten van de families steeds een aantal jaren verlengde. Die periodes werden steeds langer en liggen sinds 2003 vast tot 2050. Deze langere tijdshorizon moet de boerenfamilies stimuleren meer in het land en hun bedrijf te investeren.

Verhandelen gebruiksrechten

Lange tijd mochten families de gebruiksrechten niet verhandelen. Ze konden die teruggeven aan het dorp, maar dat gebeurde alleen als een heel gezin wegtrok en toestemming kreeg zich in een stad te vestigen. In praktijk gebeurde dit niet vaak; de ouderen en kinderen bleven achter op het platteland, maar waren niet in staat alle toegewezen veldjes intensief te bewerken. Geleidelijk kwam zo steeds meer land braak te liggen. De overheid onderkende het probleem en sinds de invoering van de Rural and Land Contract Law in 2002 mogen boerenfamilies het gebruiksrecht erven en verhandelen.

Deze wet heeft de ruimte geschapen om

ook op het platteland aan schaalvergroting te werken. Rond de grote Chinese steden zie je dat al gebeuren, maar of dit veel navolging krijgt, is de vraag. De prijzen voor landbouwproducten blijven laag en voor veel migranten vormt het land van de familie een soort verzekering waarop ze in tijden van nood kunnen terugvallen.

Verplichte afdracht

Het HRS-systeem heeft gezorgd voor een stijging van de landbouwproductie en daarmee een hogere levensstandaard op het platteland, maar was en is vooral bedoeld om

Een vrouw plant met de hand jonge rijstplanten op een van de paddi's in het stadsarrondissement Kaiping (700.000 inwoners) in de provincie Guangzhou. De snel groeiende steden slokken het landbouwareaal met kleine akkers in de omgeving op.



steden van goedkoop voedsel te voorzien. Vanaf het begin moesten boeren in ruil voor de gebruiksrechten van het land een deel van de opbrengst aan de overheid afdragen. Dit gebeurde tegen een vastgestelde vergoeding die ver onder de marktprijs lag. Ook bij misoogsten bleef deze verplichting bestaan en zo kon het gebeuren dat boeren duur graan op de markt moesten kopen om dit vervolgens aan de overheid af te staan.

Ook deze situatie veranderde in de loop van de jaren 90, waarbij boeren geleidelijk hogere prijzen voor het afgedragen graan ontvingen en de mogelijkheid kregen de verplichting af te kopen.

Prijsgarantie

Eind jaren 90 was het China nog niet gelukt zelfvoorzienend te zijn in granen. Sterker nog, de graanproductie bleef alsmat dalen. De graanteelt leverde ondanks de stijgende prijzen simpelweg te weinig op. Steeds meer boeren gingen over op lucratieve handelsgewassen, zoals watermeloen, sinaasappelen en ander fruit en groenten, en kochten de verplichte afdracht van granen af. Het systeem ging om toen China in 2001 lid werd van de World Trade Organisation (WTO). Een voorwaarde voor toetreding was dat ook op het platteland de marktwerking een grotere rol zou krijgen. De verplichte afdracht werd geschrapt en de boeren kregen voortaan een gegarandeerde minimumprijs voor de granen.

Communes en hongersnoden

De Grote Sprong Voorwaarts was de naam van het tweede vijfjarenplan van de toen nog jonge Volksrepubliek China. Een belangrijk onderdeel van dit plan was de oprichting van communes (*rénmín gongshè*). Boeren verloren hun land en er ontstonden grote collectieve landbouwbedrijven. De communes, die al gauw de omvang hadden van een Nederlandse provincie, waren onderverdeeld in productiebrigades en -teams. In die tijd was er geen sprake van een vrije markt. De Communistische Partij gebruikte het voedsel om de industriële ontwikkeling in de steden mogelijk te maken. China was op dat moment nog een volledig agrarische samenleving en kreeg van Rusland hulp bij haar industrialisering, in ruil voor graan. In 1958-1960 ging het helemaal mis met de voedselproductie, omdat er weinig prikkels waren om grote oogsten te realiseren en veel tijd ging zitten in de politieke scholing van boeren. China maakte diverse hongersnoden mee, waarbij tussen de 20-40 miljoen mensen omkwamen. De slachtoffers vielen vooral op het platteland, omdat de voedselvoorziening aan stedelingen voorrang kreeg. Een pijnlijk punt was ook dat de voedselexporten naar Rusland gewoon doorgingen. Hoewel de Chinese leiders de politieke verantwoordelijkheid voor de hongersnoden hebben afgezwakt door de invloed van natuurrampen te benadrukken, vormt deze periode nog steeds een smet op de reputatie van de Communistische Partij. Voedselzekerheid is sindsdien een politiek gevoelig punt.

Deze minimumprijzen bleken een goede stimulans, en boden de boeren inkomenszekerheid. Dankzij de nieuwe koers is de totale productie gestegen en lukt het China haar zelfvoorzieningsdoelstelling te halen en in de pas te laten lopen met de groeiende bevolking.

De graanteelt is voor boeren financieel aantrekkelijker geworden, maar de graanmarkt is nog steeds volledig gericht op het laag houden van de voedselprijzen voor de stedelijke bevolking. China hanteert extreem hoge exporthellingen en blokkeert daarmee de export van graan, waardoor de prijzen op de Chinese binnenlandse markt veel lager liggen dan die op de wereldmarkt. Zo blijft het voedsel voor de Chinese stedelingen goedkoop en houden ze meer geld over om aan andere zaken uit te geven.

Het Chinese streven naar autonomie in de

voedselvoorziening brengt ongewild nieuwe afhankelijkheden met zich mee. Moderne landbouwbedrijven maken gebruik van grote hoeveelheden kunstmest. China heeft de industrie in huis om kunstmest te produceren, maar lang niet genoeg grondstoffen. Kalium, een belangrijke ingrediënt voor kunstmest, wordt nu voor een groot deel uit Rusland geïmporteerd.

Naar de toekomst

De invoering van het HRS-systeem faciliteerde de economische ontwikkeling van China en voorziet de steden tot op de dag van vandaag van relatief goedkoop voedsel. De gebruiksrechten zijn vastgelegd tot 2040; het HRS-systeem zal dus zeker de komende dertig jaar nog een stempel blijven drukken op de ruimtelijke organisatie van het platteland. Of de mogelijkheid om de landgebruiksrechten te verhandelen leidt tot grotere en modernere landbouwbedrijven is de vraag. Zolang de gewone boer er weinig baat bij heeft land uit handen te geven, zullen grote veranderingen uitblijven. Verder is het de vraag hoe lang China haar graanprijzen nog onder het niveau van de wereldmarkt weet te houden. Het *China Human Development Report* uit 2010 laat zien dat de inkomensverschillen tussen de stedelingen en plattelanders afgelopen jaren steeds groter zijn geworden – een bron van sociale onrust. Die onrust wordt zo veel mogelijk buiten de media gehouden, maar groeit elke dag. Het is afwachten wanneer de overheid haar beleid gaat aanpassen en hoe ze de bevolking op het platteland dan tegemoet wil komen. •

Bronnen

- Brown, L. 1995. *Who will feed China, Wake-up Call for a small planet*. W.W. Norton, New York.
- Donkers, H. 2006. Wie geeft de Chinezen te eten? *Geografie* 15 (9): 26-30.
- Trouwborst K.O. & P.J. van Eijndthoven 1999. *China Resource Book*. Alterra Report 176.
- Xu Jintao 2004. *Major Constraints to Agricultural Development in China: Opportunities for Research*. Center for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Sciences. Geraadpleegd op www.rimisp.org/isc/thinkpieces/individual/JintaoXu.pdf
- UN Development Programme 2010. *China Human Development Report 2009/10: Towards a Low Carbon Economy and Sustainable Society*. UNDP, New York.