



# 美中貿易戰下中國大陸大豆政策的調整

田君美

中華經濟研究院第一研究所 研究員

## 摘要

2018年3月美中貿易戰發生至今，美國出口到中國大陸的農產品，幾乎都被中國大陸徵收5%至25%不等的關稅。自2018年7月6日起，中國大陸對美國進口的大豆課徵25%關稅，由於中國大陸所需的大豆高度仰賴進口，而美國是中國大陸第二大的大豆進口國，大豆是中國大陸糧食的一環，涉及諸多民生必需品，因此，美中貿易戰下中國大陸的大豆問題特別突出。

本文首先從中國大陸的大豆自給率、大豆的增產狀況及大豆與中國大陸民生、物價之關係等面向，分析美中貿易戰下中國大陸面臨的大豆困境。其次，從中國大陸推動《大豆振興計畫實施方案》、大幅提高每畝種植大豆補貼標準、調整畜禽養殖的飼料配方、降低一些亞洲國家大豆進口的關稅，及擴大與俄羅斯的農業合作等面向，分析中國大陸在美中貿易戰下實施的大豆因應措施。最後，提出對我國之政策建議。

關鍵詞：美中貿易戰、大豆振興計畫實施方案、糧食自給率





# 美中貿易戰下中國大陸大豆政策的調整

## 壹、前言

從 2018 年 3 月以來，美國和中國大陸進行多回合的貿易談判後，仍未能解決美國對於中國大陸的產業政策、市場准入限制、盜取智財權、政府巨額資助本土企業之疑慮，以及 2017 年中國大陸對美國貿易順差 3,760 億美元等問題，開啟了美國對中國大陸貿易戰的序幕。2019 年 3 月 6 日，美國商務部公佈 2018 年美國商品和服務的整體貿易逆差擴大至 6,210 億美元，較 2017 年上升 12.5%，為 10 年來最高。美國對中國大陸商品貿易逆差也提高至 4,190 億美元，亦創 10 年來的高點。美中貿易戰火步步升高。

美中貿易戰發展至 2019 年 6 月底，美國已對來自中國大陸的 2,500 億美元商品課徵 25% 關稅，中國大陸也已對來自美國的 1,100 億美元商品加徵不同稅率的關稅。此外，美國貿易代表署（USTR）正展開規劃，將對另外約 3,250 億美元中國大陸進口商品關稅稅率提高到 25%，以降低對中國大陸巨額的貿易逆差。

自 2018 年 7 月 6 日起，中國大陸對美國進口的大豆課徵 25% 關稅，由於中國大陸所需的大豆高度仰賴進口，而美國是中國大陸第二大的大豆進口國，大豆又是中國大陸糧食的一環，涉及諸多民生必需品，因此，美中貿易戰下的大豆問題特別突出。

雖然中國大陸官方一再宣稱中國大陸有能力應對美中貿易戰導致的美國大豆進口缺口，但事實上，中國大陸自產的大豆產量非常有限，勢必做出相對的政策因應與調整。

本文首先分析美中貿易戰下中國大陸面臨的大豆困境，包括中國大陸大豆自給率極低，供需缺口極大；受政策、市場、資源等諸多條件的限制，中國大陸大豆增產困難，需大量依賴進口；同時，大豆與中國大陸民生、物價及相關行業關係密切，問題錯綜複雜。其次，分析中國大陸在美中貿易戰下實施的大豆因應措施，包括推動《大豆振興計畫實施方案》；大幅提高每畝種植大豆的補貼標準；引導多元化的食用油消費及調整飼料配方減少豆粕使用量；降低一些亞洲國家大豆進口關稅，並積極拓展其他大豆



進口來源國；擴大中國大陸與俄羅斯的農業合作等。最後，提出對我國之政策建議。

## 貳、美中貿易戰下中國大陸大豆問題的困境

### 一、大豆自給率極低，供需缺口極大

中國大陸的糧食包括大米、小麥、玉米、大豆和其他（如薯類、其他穀類和豆類）。中國大陸是世界上人口最多的國家，有 13.9 億人，占全球 18.3%，耕地約占全球 9%，淡水約占全球 6%，人多地少，長期面臨糧食安全的棘手難題。2004 年起中國大陸農產品貿易開始出現逆差，結束長達 20 年的農產品貿易順差。自 2004 年起，每年發布「一號文件<sup>1</sup>」，提出惠農政策，以提高農民種糧誘因。2018 年糧食總產量達 65,789 萬噸，比 2003 年增加 52.7%，但就個別糧食品項觀之，同期大米產量增加 32.0%、小麥產量增加 52.0%、玉米產量增加 122.0%，大豆產量僅增加 4.0%。

1996 年以前，中國大陸的大豆基本上都由中國大陸國內生產，1997 年開始進口大豆，進口數量從 287.6 萬噸，增加到 2017 年的 9,553 萬噸，增長多達 32.2 倍。大豆是使用相對較多土地和較少勞動的農業生產，單位面積產值較低，因人多地少，農業結構越來越轉向高價值的農產品，是中國大陸越來越依賴進口大豆的基本原因。2018 年因美中貿易戰，中國大陸大量減少美國大豆之進口，故大豆總進口量降為 8,806.4 萬噸。

按照糧食自給率的定義，是指在一定時期內，一個國家或地區，自己生產和儲備的糧食數量能夠用來滿足消費的糧食數量與糧食總需求量之比。糧食自給率有狹義和廣義之分，狹義糧食自給率是指，即期的糧食總產量、糧食儲備量與糧食需求量之比；廣義糧食自給率還應包括未納入糧食範疇，但是可以作為糧食的替代物品。

茲將糧食儲備量當作常量來計算中國大陸狹義糧食自給率。中國大陸狹義糧食自給率 = (糧食總產量 / 糧食消費量) × 100。糧食消費量 = 糧食總產量 + 進口量 - 出口量。

按照中國大陸糧食自給率 95% 的安全紅線指標，從 2008 年起，中國大陸糧食自給率為 93.37%，已處在 95% 安全紅線之下，爾後逐年下降，

<sup>1</sup> 中央一號文件是指中共中央每年發佈的第一份文件，已成為中共中央重視農村問題的象徵。



2018 年糧食自給率為 85.46%。其中，大米、小麥、玉米自給問題小，大豆自給的問題大。中國大陸大豆自給率呈逐年下降之趨勢，2017 年中國大陸大豆的自給率僅 13.80%，2018 年大豆自給率提高為 15.40%，主要是因為在美中貿易衝突之際，2018 年中國大陸大豆總進口量比 2017 年減少 7.82% 之故（請見表 1）。

表 1 中國大陸糧食自給率

單位：%

年度	糧食	大米	小麥	玉米	大豆
2003	99.61	101.48	102.45	116.49	42.91
2004	94.50	100.08	93.71	101.81	46.66
2005	95.15	100.09	97.08	106.61	38.43
2006	94.43	100.29	100.83	102.04	35.12
2007	95.17	100.46	102.79	103.25	29.64
2008	93.44	100.33	100.24	100.13	29.82
2009	91.68	100.22	99.43	100.03	26.50
2010	89.70	100.12	99.19	99.25	22.00
2011	90.61	99.96	99.22	99.24	22.11
2012	88.77	99.00	97.29	97.89	18.80
2013	88.24	99.14	95.92	98.73	16.42
2014	86.68	98.98	97.85	98.98	15.13
2015	84.29	98.56	97.87	98.25	13.17
2016	85.41	98.52	97.58	98.81	13.97
2017	83.81	98.69	96.94	98.95	13.80
2018	85.46	99.54	97.90	98.65	15.40

資料來源：作者根據中國大陸國家統計局歷年之糧食產量、進口量、出口量計算整理而得。

## 二、中國大陸大豆增產困難，需大量依賴進口

由於中國大陸受糧食政策、市場機制、自然水土資源有限等諸多條件的限制，中國大陸大豆增產困難，需依賴大豆進口的現象不易改變。

中國大陸糧食作物長期受到政府支持政策等非市場力量的干預，農民依賴政策福利，固定種植某類作物。其次，糧食產量與地方政府財政激勵制度有關，地方政府追求糧食產量以獲取財政收入，此舉增加國家財政負擔與市場價格扭曲程度。再加上中國大陸農業生產成本不斷上升，使得其國內農產品價格居高不下，中國大陸企業選擇採購國外糧食，導致中國大



陸糧食產量雖然增加，但忽視品質，缺乏價格競爭力，庫存壓力大。

根據中國資訊報估算，2017 年中國大陸種植大豆每畝收益為 386 元人民幣，玉米每畝收益為 517 元人民幣。在大豆成為中國大陸美中貿易戰籌碼的情況下，政治因素加深中國大陸對大豆種植的需求，成為東北地區農民的首要政治任務。中國大陸政府透過政策與價格補貼引導農民種植大豆，但是，因為玉米種植機械化程度高，種植效益高於大豆，即使政府在東北地區增加大豆和玉米的差異化補貼，但只要玉米市場價格提高，農民還是傾向種植玉米。

2018 年 5 月，大連商品交易所考察黑龍江省大豆、玉米產區，總結農戶種植玉米積極性高於種植大豆的原因是：

（一）玉米單位面積產量多於大豆，玉米單產可達 1.2 萬斤/公頃，大豆則為 3,700 斤/公頃；

（二）2018 年黑龍江補貼價格較晚公佈，農民基於 2017 年玉米獲利較高的預期心理而種植玉米；

（三）輪作補貼範圍小，要求條件高。由於種植玉米利潤高於大豆，降低農民種植大豆意願。

2018 年中國大陸透過各項政策引導及補貼，也僅增加 72 萬噸大豆，且未來若中國大陸以購買美國農產品為條件與美國休戰，勢必影響中國大陸國內大豆市場價格，進而降低農民種植大豆的意願。

2020 年中國大陸耕地保有量必須守住 18 億畝耕地紅線，進口的大豆若是換成中國大陸自種，要消耗 7.6 億畝的土地，礙於農業資源環境的壓力，中國大陸大豆增產困難。美國大豆是全球價格最低的，巴西大豆相較於美國大豆價格高，且運輸距離更遠、成本更高。此外，南半球的巴西大豆收穫季節是 2 至 5 月，而美國收穫季節是 9 至 12 月，出口時間亦異。這些因素使得中國大陸需依靠國際大豆市場的局面不易改變。

### 三、大豆與中國大陸民生、物價及相關行業關係密切

大豆主要作為食用油的原料，大豆油約占中國大陸食用油消費總量的 40%，食用油與糧食具替代作用。大豆是製造豆製品的原料為重要的副食品，與糧食有一定的替代作用。大豆榨油後的副產品是豆粕，是重要的禽畜飼料來源，與飼料糧中的玉米具有替代關係，顯示大豆與中國大陸民生



關係密切。鑒於中國大陸人口數量龐大，人均所得不斷增加，對肉類及副食品消費需求隨之提高，帶動大豆需求快速增加。

2018年3月美中貿易開戰後，中國大陸國內市場大豆緊缺，價格上漲，豆腐、豆漿、醬油等豆製品，及飼料價格隨之上漲，帶動豬肉價格上揚，蔬菜、雞蛋上漲。2018年7月美國進口大豆關稅生效後，中國大陸多家大型豆製品加工企業減產、停產，有些東北糧食企業申請破產，最大的私營大豆進口商山東晨曦集團甚至倒閉。隨著中國大陸非洲豬瘟疫情的擴散，豬肉價格、大豆價格、消費者物價指數交錯影響，升降變化更形複雜。

基於上述諸多因素，中國大陸官方乃提出美中大豆貿易戰的各項因應政策措施。

### 參、中國大陸官方對美中大豆貿易戰的因應政策

2018年8月，中國大陸農業農村部副部長韓俊公開表示：

「中方不願與美方打貿易戰，但面對美方所作所為，中方不得不提出必要的反制措施。對中方而言，由於進口來源多元、進口市場廣泛，對自美國進口農產品加徵關稅的影響非常有限。今後有關部門將對反制措施效果進行評估，力爭把反制措施對中國大陸國內生產生活的影響降到最低，但美國農民將可能失去中國大陸市場。很多國家有意願也完全有能力取代美國在中國大陸農產品市場份額。」

此外，韓俊也表示，中國大陸對食用油和蛋白飼料的需求持續增長，但土地資源有限，很難在保證小麥、水稻等主糧產品基本自給的同時，還能保障大豆等其他土地密集型產品的有效供給。中國大陸將積極統籌利用國內及國際兩種農業資源，以及利用國內及國際兩個農產品市場。

由此談話顯示中國大陸對美中貿易戰中農產品貿易的因應原則。2019年6月1日，中國大陸農業農村部副部長韓俊重申美中貿易戰下，中國大陸農產品貿易的做法：（一）美國農產品一旦失去中國大陸市場，就會被其他國家填補，美國想重新獲得份額很難。（二）如果美國不取消全部加徵關稅，中美農產品雙邊貿易包括大豆貿易不可能恢復正常。顯示中國大陸進口美國農產品（包括大豆）與否，是中國大陸對美國經貿談判的重要籌碼。



## 一、中國大陸實施對美中大豆貿易戰的因應原則

大豆是中國大陸糧食的一環，是中國大陸食用油的主要原料，也是養殖業重要的飼料來源。但是，中國大陸受水土自然資源限制，大豆高度仰賴進口。2017年中國大陸大豆產量為1,455萬噸，進口量達9,553萬噸，即86.2%大豆需依靠進口。

2018年8月，中國大陸官方宣佈對美中大豆貿易戰的因應原則：

- (一) 確信中國大陸有能力應對反制措施導致的美國大豆進口缺口。
- (二) 中國大陸緊急擴增大豆種植面積，完善大豆扶持政策，提高國產大豆綜合生產能力。
- (三) 中國大陸要積極拓展大豆進口來源。
- (四) 中國大陸要增加其他食用植物油、油籽和粕類等供給。

## 二、美中貿易戰下中國大陸實施的大豆因應措施

雖然中國大陸官方強調有能力處理美中貿易戰下的大豆缺口問題，但是，根據中國大陸海關統計資料顯示，2016年中國大陸大豆進口前三大來源國是巴西（3,820.5萬噸、45.5%）、美國（3,414.7萬噸、40.7%）和阿根廷（801.4萬噸、9.6%），此三大來源國占進口總量的95.8%。2017年前三大進口來源國是巴西（5,091.7萬噸、53.3%）、美國（3,286.2萬噸、34.4%）和阿根廷（1,175.0萬噸、12.3%），占進口總量的94.6%。

換言之，2016年、2017年中國大陸每年從美國進口3,000多萬噸大豆，約占大豆進口總量的三分之一強。是以中國大陸必須採取大豆相關的措施，以因應美中貿易戰下的大豆缺口問題。

以下從五大面向分析中國大陸實施的大豆因應措施。

### （一）推動《大豆振興計畫實施方案》

2017年4月，中國大陸發布《國務院關於建立糧食生產功能區和重要農產品生產保護區的指導意見》，啟動大豆增產措施，該《指導意見》提出，用3年時間完成「糧食生產功能區」和「重要農產品生產保護區」的劃定任務；用5年時間完成該兩區的建設任務，使國家糧食安全的基礎更加穩固，重要農產品自給水準保持穩定。大豆被列在「重要農產品生產保護區」內，以東北地區為重點，黃淮海地區<sup>2</sup>為補充，劃定大豆生產保護區

<sup>2</sup> 黃淮海地區是指北起長城，南至桐柏山、大別山北麓，西倚太行山和豫西伏牛山地，東瀕渤海



1 億畝（含小麥和大豆複種區 2,000 萬畝）；以長江流域為重點，劃定油菜籽生產保護區 7,000 萬畝（含水稻和油菜籽複種區 6,000 萬畝）。

2018 年 4 月 4 日，中國大陸商務部決定對原產美國的大豆徵收 25% 的關稅後，立即緊急採取提高國產大豆產量、增加畜產品進口和宣傳消費理念等措施，以減少大豆對國際市場的過度依賴。吉林省旋即召開「全省調整種植業結構擴大大豆種植面積工作會議」，並發布《關於下達 2018 年全省大豆種植面積任務的通知》。2018 年 4 月 28 日，長春市發布《關於迅速落實 2018 年大豆種植面積任務的緊急通知》，將擴大大豆種植面積列為農業生產的首要政治任務。

同一期間，黑龍江省農業委員會向省內各市下達「2018 年全省擴種大豆及新增耕地輪作試點任務表」。2018 年 4 月 29 日，發布《關於擴大全省大豆種植面積的緊急通知》，稱「國家下達我省今年增加 500 萬畝大豆種植面積，除已安排種植大豆的 1,150 萬畝，須再改 200 萬畝粟米田種大豆，每畝補貼 150 元人民幣。實施期限為 1 年...」。該任務分配給該省 15 個市、地區和農墾、森工部門<sup>3</sup>。黑龍江省是中國大陸大豆的主要產區，新增大豆 700 萬畝（46.7 萬公頃），約占 2017 年全國大豆播種面積 723.6 萬公頃的 6.45%。

2019 年 1 月 3 日，中共中央公佈一號文件《中共中央國務院關於堅持農業農村優先發展做好「三農」工作的若干意見》，是 2019 年農業政策的主軸，其中提出要保障重要農產品有效供給，與大豆政策有關的是：調整優化農業結構，實施大豆振興計畫，多途徑擴大種植面積；繼續組織實施水稻、小麥、玉米、大豆和畜禽良種聯合攻關<sup>4</sup>；完善農業支持保護制度，完善玉米和大豆生產者補貼政策等。

2019 年 3 月 20 日，中國大陸農業農村部辦公廳發布《大豆振興計畫實施方案》指出，「按照中共中央公佈一號文件部署，農業農村部決定從 2019 年起實施大豆振興計畫，擴大種植面積，提高單產水準，改善產品品

---

和黃海，其主體為由黃河、淮河與海河及其支流沖積而成的黃淮海平原，以及與其相毗連的魯中南丘陵和山東半島。

<sup>3</sup> 黑龍江省農墾、森工兩大區域約占全省面積 35.1%。農墾地區糧食生產能力達 430 億斤，被譽為「中華大糧倉」；龍江森工集團累計生產木材 5 億立方米以上，占全中國大陸木材產量的 22%。

<sup>4</sup> 發佈水稻、小麥、玉米、大豆 4 大作物綠色品種指標體系，展開大豆高產品種規模化示範活動，推動品種更新替換。



質，努力增加大豆有效供給，提高大豆產業品質效益和競爭力。」

《大豆振興計畫實施方案》的目標是：「結合十三五規劃<sup>5</sup>和鄉村振興戰略實施，推動大豆生產實現「擴面、增產、提質、綠色」的目標。一是擴大面積。到 2020 年，全國大豆種植面積力爭達到 1.4 億畝<sup>6</sup>。二是提高單產。到 2020 年，全國大豆平均畝產力爭達到 135 公斤<sup>7</sup>，縮小與世界大豆主產國的單產差距。三是提升品質。到 2020 年，食用大豆蛋白質含量、榨油大豆脂肪含量力爭分別提高 1 個百分點。四是綠色發展。全國大豆化肥、農藥使用量保持負增長，力爭到 2020 年化肥、農藥利用率均達到 40%<sup>8</sup>，耕種收綜合機械化率達到 80%。」

在《大豆振興計畫實施方案》中，指出：1.大豆發展定位是：發揮國產大豆優勢、構建綠色種植制度、提升大豆自給水準，到 2020 年大豆自給水準提高 1 個百分點。2.大豆重點區域是：做大做強東北和黃淮海優勢產區，穩定西南間套作<sup>9</sup>產區。3.大豆實現路徑是：採取政策、科技、投入等綜合措施，調整優化補貼政策擴大面積、依靠科技創新提高單產、建設高標準農田抵抗風險、發展訂單生產增加效益。4.大豆重點任務是：完善玉米大豆生產者補貼政策、完善耕地輪作試點補助政策、加快大豆高標準農田建設、加大大豆良種繁育和推廣、加快新成果新裝備推廣應用、開展大豆綠色高質高效行動。5.大豆保障措施是：加強組織領導、細化工作措施、開展服務指導、強化宣傳引導、做好總結交流，並於 2019 年底前完成年度總結報告送交農業農村部。

雖然中國大陸卯足全力推動《大豆振興計畫實施方案》，但預期到 2020 年，中國大陸大豆自給水準僅能提高 1 個百分點。

2019 年 3 月 20 日，發布《農業農村部關於毫不放鬆抓好 2019 年糧食生產的通知》，在解決大豆問題方面是：啟動實施大豆振興計畫，擴大東

<sup>5</sup> 十三五規劃是中華人民共和國制定，是中國大陸 2016 年到 2020 年的國民經濟發展規劃。

<sup>6</sup> 2018 年中國大陸全國大豆種植面積為 1.26 億畝。1.4 億畝為 933.3 萬公頃。

<sup>7</sup> 2018 年中國大陸全國大豆平均每畝產量為 127 公斤。

<sup>8</sup> 2015 年中國大陸農業農村部展開到 2020 年化肥農藥使用量零增長行動。2017 年農藥使用量連續第三年減少，化肥使用量連續兩年減少，提前三年實現該行動目標。此外，提高化肥、農藥的利用率方面，2017 年糧食化肥利用率(糧食作物所能吸收肥料養分的比率)為 37.8%，糧食農藥利用率是 38.8%，相較 2015 年均提高 2.2 個百分點。

<sup>9</sup> 間套作是指在同一塊土地上同時種植兩種及以上的作物，以提升單位面積產量，同時具有多重生態效益，是一種生物多樣性的可持續農業發展模式。



北、黃淮海和西南地區大豆種植面積，爭取比上年增加 500 萬畝；落實玉米、大豆生產者補貼和稻穀補貼政策，引導農民合理安排種植結構等。總之，2019 年中國大陸農業政策的重中之重是積極擴增大豆種植面積，推動《大豆振興計畫實施方案》，推廣高油高蛋白大豆新品種等，環繞在增加大豆供給問題上。

## （二）大幅提高每畝種植大豆補貼標準

2014 年中國大陸在東北三省以及內蒙古自治區進行大豆目標價格改革試點。試點的主要內容就是由市場決定價格，如果市場價格低於目標價格，按兩者的價差核定補貼額，由政府直接補貼給農民；如市場價格高於目標價格，則不啟動補貼。2017 年 3 月 23 日，中國大陸國家發改委發佈，2017 年國家將在東北三省和內蒙古自治區調整大豆目標價格政策，實行「市場化收購+補貼機制」，大豆目標價格補貼方式退出。調整後按照「市場定價、價補分離」原則，市場調節是主要手段，國家將視農戶的實際收益調整補貼標準，中央財政對大豆生產者給予補貼，鼓勵增加大豆種植，調減非優勢產區玉米生產。

2017 年黑龍江省大豆生產者補貼為每畝 130.87 元人民幣（以下同），比 2015 年的每畝補貼 60.5 元高出 1 倍多。隨著美中貿易戰之進展，中國大陸大力扶植大豆種植，2018 年黑龍江部分地區達到每畝補貼 320 元，補貼金額創歷史新高。2019 年黑龍江大豆補貼每畝不超過 270 元。吉林地區大豆生產者補貼為每畝 265 元。

2019 年東北大豆生產者補貼的時間流程如下：6 月之前，進行玉米、大豆補貼品種面積申報。6 月至 8 月中旬，進行面積核實。8 月 25 日前，上報省統計局以及農業相關部門。9 月底前，發放補貼。

## （三）引導多元化的食用油消費及調整飼料配方減少豆粕用量

中國大陸大豆主要作為食用油的原料，進口大豆中有 80% 用於榨油，以保障國內食用植物油穩定供給。美中貿易戰發生後，中國大陸積極發展油菜、花生、油茶等替代油料生產，鼓勵特色健康小品種食用油消費，冀能形成多元化的食用油消費型態。

大豆榨油後的副產品是豆粕，主要作為飼料之用，因而豆粕的需求直接關係到對大豆的需求。2018 年 10 月，中國大陸飼料工業協會降低豬隻



飼料所需的蛋白質含量標準，以降低對豆粕的需求，同時，菜粕、棉粕、花生粕、玉米蛋白粉被廣泛作為飼料的蛋白質來源。2018年11月1日，中國大陸飼料工業協會實施新的《仔豬、生長育肥豬配合飼料》、《蛋雞、肉雞配合飼料》兩項標準。該兩項標準指出，「隨著動物營養研究的深入，特別是低蛋白日糧<sup>10</sup>配置技術的發展，在合理添加氨基酸和酶製劑的前提下，配合飼料中粗蛋白質<sup>11</sup>和磷的水準可以顯著降低。」粗蛋白質主要來源於飼料中的豆粕等，這項變化意味著降低豆粕在飼料中的添加量，引導多元化飼料消費，落實豬隻飲食改變，以減少對大豆的需求。

同時，中國大陸農業農村部增加低蛋白質日糧應用技術研發與示範推廣，配製新技術降低蛋白類原料需求，調整飼料配方減少豆粕用量。根據中國大陸官方測算，在全中國大陸畜禽養殖中推廣應用低蛋白質日糧，將豆粕在飼料中比重由之前的21%降至18%，可減少豆粕用量約1,100萬噸，折合大豆約1,400萬噸。

#### （四）調降亞洲多國大豆進口關稅稅率，並拓展大豆進口來源國

根據中國大陸國家糧油資訊中心數據顯示，中國大陸對美國大豆加徵25%進口關稅，將使美國大豆進口成本每噸增加700到800元人民幣，比巴西大豆每噸高300元人民幣左右。為尋找美國大豆替代產品，中國大陸除擴大從巴西進口大豆外，也開始增加其他大豆進口國。

2018年7月1日起，根據《中華人民共和國進出口關稅條例》及國務院核准的《〈亞洲-太平洋貿易協定<sup>12</sup>〉第二修正案》，對原產於孟加拉、印度、寮國、韓國、斯里蘭卡的進口貨物適用該《修正案》協定稅率的8,549項產品，分別不同程度的關稅稅率下調，包括化學品、農產品、醫療用品、服裝、鋼鐵和鋁製品及專用零件等，其中對來自印度、韓國、孟加拉、寮國和斯里蘭卡的大豆進口關稅稅率從原最惠國稅率3%調降至零關稅。

2018年12月19日，中國大陸與玻利維亞簽署《中華人民共和國海關總署與多民族玻利維亞國農村發展和土地部關於玻利維亞大豆輸華植物

<sup>10</sup> 即指低蛋白質日糧。

<sup>11</sup> 粗蛋白質是各種含氮物質的總稱。

<sup>12</sup> 《亞洲-太平洋貿易協定》簡稱《亞太貿易協定》，其前身是1975年的《曼谷協定》，旨為促進南南合作，在開發中國家之間達成的一項優惠貿易協定。2018年7月1日，該《協定》第四輪關稅減讓《亞太貿易協定第二修正案》生效實施。《協定》6個成員國：中國大陸、印度、韓國、斯里蘭卡、孟加拉和寮國將對稅目的產品削減關稅，平均降稅幅度為33%。



檢疫要求議定書》，玻利維亞大豆可正式出口到中國大陸。

2018 年中國大陸積極開拓大豆進口來源，成效如下：自巴西進口大豆 6,608.2 萬噸（約為同期巴西大豆出口總量的 80%），增加 29.8%，占同期大豆進口總量的 75.1%，比 2017 年大幅提升 21.8 個百分點；自俄羅斯進口大豆 81.7 萬噸，增加 60.8%。反之，自美國進口大豆 1,664 萬噸，減少 49.4%，占 18.9%，下滑 15.5 個百分點。此外，自阿根廷和烏拉圭進口之大豆亦受氣候衝擊減產影響，僅分別進口大豆 146.4 萬噸和 119.9 萬噸，各減少 77.8% 和 53.4%。

#### （五）擴大中俄農業合作，簽署《深化中俄大豆合作的發展規劃》

2019 年 6 月 5 日，中國大陸農業農村部部長韓長賦在莫斯科會見俄羅斯聯邦農業部部長，雙方要全面落實兩國領導人有關深化農業合作的共識，實施《中國東北地區和俄羅斯遠東及貝加爾地區農業發展規劃》等農業合作。並簽署《中國商務部、農業農村部和俄羅斯聯邦經濟發展部、農業部關於深化中俄大豆合作的發展規劃》，深化大豆投資貿易和動植物疫病防控等合作，提高生產能力、改善貿易條件和建立合作園區，推動兩國農業務實合作。

中國大陸國家商務部宣布，2019 年 7 月開始進口 4,400 噸俄羅斯大豆，俄羅斯的大豆是非基因改造大豆，多被加工成豆製品等，然不符合中國大陸進口大豆榨油的要求。

### 三、初步檢視中國大陸大豆因應對策之結果

（一）增加大豆種植面積：2017 年中國大陸大豆面積為 824.5 萬公頃，2018 年大豆面積為 840.0 萬公頃，比上年增加 1.9%。

（二）增加大豆總產量：2017 年中國大陸大豆總產量為 1,528 萬噸，2018 年大豆總產量為 1,600 萬噸，比上年增加 4.7%。

（三）提高大豆單位面積產量：2017 年中國大陸大豆單位面積產量為 1,853.6 公斤/公頃，2018 年大豆單位面積產量為 1,905.0 公斤/公頃，比上年提高 2.8%。

（四）降低大豆進口量：2018 年中國大陸大豆進口 8,806.4 萬噸，比 2017 年減少 746.2 萬噸，減幅 7.81%，是自 2012 年以來首次減少。大豆進口總值下降 6.9%；進口平均價格每噸上漲 1.1%。



2018 年中國大陸大豆進口量減少的主要原因，除了受美中貿易戰影響而使得自美國進口之大豆銳減之外，阿根廷、烏拉圭等國家也因乾旱、洪澇等因素影響，致使大豆大幅減產並影響其出口。在此情況下，中國大陸雖然增加巴西、俄羅斯的大豆進口，但仍無法完全填補美國、阿根廷大豆進口驟降的缺口。2019 年 1-5 月，中國大陸大豆進口量繼續減少，較去年同期下降 12.2%。

## 肆、對我國之政策建議

### 一、面臨美中貿易戰對我國之契機

中國大陸依賴進口大豆的根本原因在於耕地面積有限、大豆種植成本較高，在比較利益的原則下，種植經濟效益較高的農產品，進口產值較低的農產品是必然的趨勢。在美中貿易戰下，中國大陸積極透過政策引導及價格補助，短時間內雖然增加大豆種植面積及產量，但無法根本解決其國內大豆與進口大豆生產效益的問題。因此，中國大陸進口大豆仍是未來的主要解決方式。其次，雖然中國大陸積極增加大豆進口來源國，但是受全球氣候變遷的影響，大豆生產面對更多的災害風險，中國大陸很難完全擺脫對美國大豆的依賴。

因此，短期內中國大陸大豆需求總量仍大，受資源、種植習慣和其他因素限制，其國內大豆產能難大幅增長，其他國際市場要增加大豆供應能力也不大，美國大豆難以被替代。

2015-2017 年台灣每年自美國進口大豆各約為 150 萬公噸、127 萬公噸及 139 萬公噸。其中，從美國進口大豆分別佔總進口量的 56%、52%、55%，巴西進口量則佔總進口量的 41%、46%、43%。大豆多數進入油脂工廠，或成為食品供應鏈與飼料添加。

因為美中貿易戰，巴西大豆價格上漲，美國大豆相對價跌，在美國大豆供給剩餘的趨勢下，我國業者爭取美國大豆採購國轉單，增加向美國採購大豆，減少向巴西採購。2018 年 9 月 26 日，「台灣農產品貿易赴美友好訪問團」與美國明尼蘇達州大豆研究及推廣協會簽署採購意向書，增加大豆採購。2018 年我國從美國購買大豆 226 萬公噸，佔總進口量的比例上升至 88%（巴西進口量降為總進口量的 12%）。



南美各國為因應中國大陸的大豆需求，增加美國大豆進口並加工後轉賣給中國大陸。證諸 2017 年 9 月至 2018 年 8 月，美國對東南亞、歐洲和南美洲的大豆出口激增，這些國家可能是美國大豆出口的中轉站。有鑑於此，我相關單位及業界或可評估我國自美國進口大豆加工後，出口至中國大陸的可行性，透過此一模式或可創造企業商機，增加就業機會，有助於美國大豆銷售，及增加中國大陸大豆製品來源的三贏局面。

## 二、美中貿易戰假如變成美台貿易戰，大豆無法進口之我國因應

就目前觀之，美中貿易戰下，美國大豆價格下跌對我國是有利的。然而，有些人擔心美中貿易戰若演變成美台貿易戰，美國大豆無法進口時，我國應如何因應。若此情況果真發生，基於在我國經濟體制下的市場機制，我進口商一定會想辦法從其他國家進口大豆。其次，若國內市場大豆價格提高，生產大豆有利時，我農民也一定會增加大豆種植，提高大豆產量。就全球觀之，國際市場大宗物資行情最主要走勢在於供給面的變化，因為全球需求面基本上不會有太大變化，因此，當年度的產出量是關鍵，而氣候往往是最重要的影響因素。若遇澇旱災減產，必推升大豆、小麥及玉米等國際大宗物資原料價格上漲。再加上後續中美貿易戰的不確定因素，我國仍應注意國際大豆價格波動對我國內物價的影響。

## 三、我國應重視糧食安全問題

美中貿易戰爭發展至今，兩國仍在博弈中，一國的糧食政策通常會考量內部性資源的有效利用、生產結構及消費結構之調整；外部性的考量是國際市場變化、進口來源國採購分散及尋求國際糧食支援協定等。農產品是貿易戰重要的籌碼，美中貿易戰再度驗證將糧食安全的重要性，值得台灣借鏡。農產品雖占美國 GDP 的比重不高，卻對民生、政治、貿易可以發揮很大的影響力。台灣的糧食安全戰略應該被重視，以實際行動來維護台灣農業的永續發展。

目前我國大豆種植以非基改大豆為主，在政府政策引導與補貼措施的推動下，國產大豆面積年年遞增。根據農委會數據顯示，2013 年-2017 年大豆播種面積分別為 470.5 公頃、680.1 公頃、1,652.3 公頃、2,176.7 公頃及 3,188.0 公頃；同期大豆產量為 879.2 公噸、1,173.1 公噸、2,724.7 公噸、3,061.2 公噸及 4,674.3 公噸；大豆自給率為 0.04%、0.05%、0.11%、0.13%



及 0.18%。

我國國產大豆產量雖然逐年增加，但消費量卻未提升，導致國產大豆庫存壓力上升，因此，未來我國大豆種植可能趨緩。我政府在推動國產大豆增產的同時，也應結合企業開發更多元的國產大豆產品，協助解決國產大豆銷售問題，才能讓國產大豆持續成長。

## 伍、參考文獻

「2019 玉米大豆補貼發放時間表，值得收藏」。每日頭條，2019 年 4 月 30 日。取自：<https://kknews.cc/zh-sg/agriculture/gjaok6e.html>

「2019 年一季度我國農產品進出口情況」。中華人民共和國農業農村部，2019 年 5 月 8 日。取自：  
[http://www.moa.gov.cn/ztl/nybrl/rlxx/201905/t20190509\\_6301022.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/nybrl/rlxx/201905/t20190509_6301022.htm)

「2019 年中共中央一號文件《中共中央國務院關於堅持農業農村優先發展做好「三農」工作的若干意見》」。中國政府網，2019 年 2 月 19 日。取自：[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content\\_5366917.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/19/content_5366917.htm)

「中共擴大大豆種植當政治任務，難解燃眉之急」。大紀元，2018 年 5 月 4 日。取自：<http://www.epochtimes.com/b5/18/5/3/n10359984.htm>

「中國大陸歷年《農產品供需形勢分析月報（大宗農產品）》」。中華人民共和國農業農村部。取自：  
<http://www.moa.gov.cn/was5/web/search?orsen=农产品供需形势分析月报&channelid=282019>

「中國農業對外開放的大門不會關上——中央農辦副主任、農業農村部副部長韓俊回應中美貿易摩擦中的農業焦點問題」。新華網，2018 年 8 月 10 日。取自：  
[http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-08/10/c\\_1123253882.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-08/10/c_1123253882.htm)

「中華人民共和國國家統計局」。取自：<http://www.stats.gov.cn/>

「亞太多國大豆進口將零關稅」。新華網，2018 年 6 月 27 日。取自：  
[http://www.xinhuanet.com/food/2018-06/27/c\\_1123041706.htm](http://www.xinhuanet.com/food/2018-06/27/c_1123041706.htm)



- 「農業農村部辦公廳關於印發《大豆振興計畫實施方案》的通知」。中華人民共和國農業農村部，2019年3月20日。取自：  
[http://www.moa.gov.cn/nybgb/2019/0201903/201905/t20190525\\_6315395.htm](http://www.moa.gov.cn/nybgb/2019/0201903/201905/t20190525_6315395.htm)
- 「農業農村部關於毫不放鬆抓好2019年糧食生產的通知」。中華人民共和國農業農村部，2019年3月20日。取自：  
[http://www.moa.gov.cn/nybgb/2019/0201903/201905/t20190525\\_6315399.htm](http://www.moa.gov.cn/nybgb/2019/0201903/201905/t20190525_6315399.htm)
- 「韓長賦會見俄羅斯聯邦農業部部長派特魯舍夫」。中華人民共和國農業農村部，2019年6月6日。取自：  
[http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201906/t20190606\\_6316301.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201906/t20190606_6316301.htm)
- 『2018年我國大豆進口量近7年來首次減少（進出口監測預警專題）』。中華人民共和國海關總署，2019年2月18日。取自：  
<http://www.customs.gov.cn/eportal/ui?pageId=696401&currentPage=1&moduleId=803a199eac704a97a8ealf0a18cb3a0e>
- 「歷年中國國家糧食局『中國糧食發展報告』」。中國社會出版社：北京。  
田君美，2019。「美中大豆貿易戰與中國大陸糧食安全」。『經濟前瞻』。  
No.182，61-67，3月。
- 張恒，2018。「東北緊急發文擴種大豆背後，減少進口依賴」。經濟觀察網，  
5月3日。取自：<http://www.eeo.com.cn/2018/0503/327737.shtml>
- 農業部農產品貿易辦公室、農業部農業貿易促進中心，2017。『中國農產品貿易發展報告2017』。中國農業出版社：北京。