

关于促进中国大豆进口可持续贸易的政策梳理与分析

北京市朝阳区永续全球环境研究所 (GEI)

陈秀莲 任鹏 编写 2018 年 11 月

致谢

本研究是由北京市朝阳区永续全球环境研究所负责实施的，属于 CDP 全球环境信息研究中心“采购的力量：在从拉丁美洲到中国和欧洲的大宗商品供应链端，促进应对森林砍伐风险行动”项目下的一部分。非常感谢挪威国际气候与森林倡议 (NICFI) 及 CDP 全球环境信息研究中心对本研究的资金支持，感谢 CDP 全球环境信息研究中心在研究过程中的积极参与，感谢研究过程中各位访谈对象为本研究提供的大力支持与帮助。特别感谢北京市朝阳区永续全球环境研究所执行主任金嘉满女士的悉心指导。



目录

前言	2
一、中国大豆进口贸易现状	3
1. 全球大豆贸易概况	3
2. 中国大豆的生产和进口贸易概况	3
3. 中国与三大主要大豆出口国的贸易情况	4
4. 中国大豆进口趋势展望	6
二、中国大豆进口贸易的相关政策及主管部门	7
1. 现有大豆进口贸易相关政策及管理	7
2. 外资企业进入中国大豆加工行业的管理	10

三、中国大豆贸易链上的利益相关方	11
1. 进口贸易商及加工企业	11
2. 协会组织	12
3. 出口商	12
四、推动中国大豆进口可持续贸易存在的问题及面临的机遇与挑战	13
1. 存在的问题	13
2. 面临的机遇	13
3. 面临的挑战	13
五、促进中国大豆海外可持续采购的政策分析与建议	14
1. 大豆贸易相关政策可与中国正在倡导的“全球治理的引领者”的理念结合起来	14
2. 将大豆产地国潜在的环境风险信息及可持续发展的必要性，纳入现有的国别指南中，以提升大豆贸易各参与方的风险及发展意识	14
3. 通过行业协会的引导，鼓励并推动中国大型国有企业在采购环节起示范作用	15
4. 建议将中国负责任采购大豆的倡议，纳入 2020 即将在中国召开的生物多样性大会的相关议题中	15
参考文献	16
缩略语	16
附录	16

前言

森林砍伐是导致全球气候变化的主要因素之一，CDP 全球环境信息研究中心在 2017 年《毁林商品政策简报》中指出，约 15% 的温室气体排放来自森林砍伐。农业用地扩张在全球约是 80% 毁林的直接驱动因素，尤其是关键农产品的商业生产，包括大豆、棕榈油、牛肉与木材¹。

过去二十年来，全球大豆贸易集中度越来越高，生产国和出口国以美国和巴西、阿根廷为主（2017/2018 年度三国大豆产量占全球总产量的 82%；出口占 89%），进口国以中国为主（2017/2018 年度进口量占全球进口总量的 62%）²。其中，巴西对中国的大豆出口量增长非常显著——从 2000 年的 200 万吨增加到 2017 年的 5093 万吨，占 2017 年中国大豆进口总量约 54%。联合国粮农组织 (FAO) 和经济合作与发展组织 (OECD) 在《2017-2026 农业展望》中指出，巴西过去十年的大豆种植面积经历了最大的增长，增加了 1000 万公顷，大约是葡萄牙的面积，预计未来十年将有类似的扩张趋势³。巴西大豆产量的快速增长与种植面积的不断增加，增加了巴西砍伐森林的风险。同时，巴西大豆种植面积增加较快的区域地处塞拉多地区，对当地约占全球 7% 生物多样性的塞拉多地区热带草原生物群落也可能带来影响。

为解决巴西大豆供应链驱动的森林砍伐挑战，除了从生产端考虑减少破坏当地森林的活动（如：巴西出台《森林法》对农业土地利用的限制），是否可以同时从大豆供应链的下游消费端出发，促进消费端在政府政策和商业实践层面上的共同参与，通过供应链下游的负责任消费导向，去推动上游在生产端降低砍伐森林的风险？

基于这一思考，本研究将对中国现有的大豆贸易管理政策及大豆贸易利益相关方进行梳理和分析，希望为下一步提高大豆消费端的各个参与方对可持续大豆贸易的认识，探讨从政策层面引导大豆进口贸易的可持续发展，从而减缓全球大豆贸易间接带来的全球气候变化影响，提供借鉴和参考。

本研究通过访谈、数据收集和文献分析的方法，走访了海关总署、农业农村部、商务部、国家发展与改革委员会等与大豆贸易相关的主管部委，以及中粮集团、嘉吉公司和位于天津及广西的大豆加工厂等大豆贸易商，收集了中国历年来的大豆进出口数据，梳理了近二十年中国大豆进口贸易的各项管理政策，阐述了中国大豆贸易的各参与方概况，从大豆贸易管理政策及利益相关方目前关注的重点、参与可持续发展的意识等方面进行总结和分析，最后对中国在大豆可持续贸易发展政策引导方面提出探讨性建议。

可持续贸易的定义涵盖三方面内容：经济价值；减少贫穷和不平等；环境资源的保护和再利用⁴。本研究提到的大豆可持续贸易，重点关注的是大豆贸易在环境资源的保护和再利用方面的可持续发展，尤其是南美大豆主产国的大豆用地增加对森林及生物多样性的影响。

本研究不足的地方在于，目前尚缺乏对大豆供应链上游的生产端毁林用于种植及出口大豆的数据分析，所以全球大豆贸易对气候变化的影响有待将来在进一步的研究中，通过促进产地国与进口国的政府及民间的双边交流，进行深入调查研究，才会有更好的对气候变化影响的分析，才能有利于在供应链的各个环节共同推动全球大豆贸易的可持续发展。

1 联合国粮农组织，2016 年，《2016 年世界森林状况——森林与农业：土地利用面临的挑战与机遇》<http://www.fao.org/3/a-i5588c.pdf>。

2 根据 USDA 2018 年 10 月 12 日油脂展望数据整理。
<http://usda.mannlib.comell.edu/usda/current/oilseed-trade/oilseed-trade-10-12-2018.pdf>

3 FAO and OECD's Agricultural Outlook 2017-2026 report, released in July 2017.

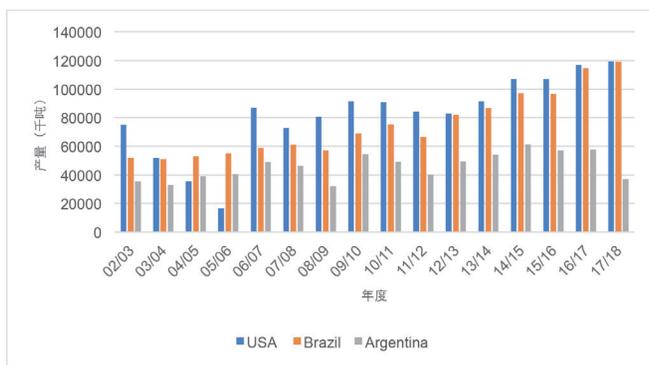
4 Definition of Sustainable Trade <http://www.befairbe/en/content/definition-0>

一、中国大豆进口贸易现状

1. 全球大豆贸易概况

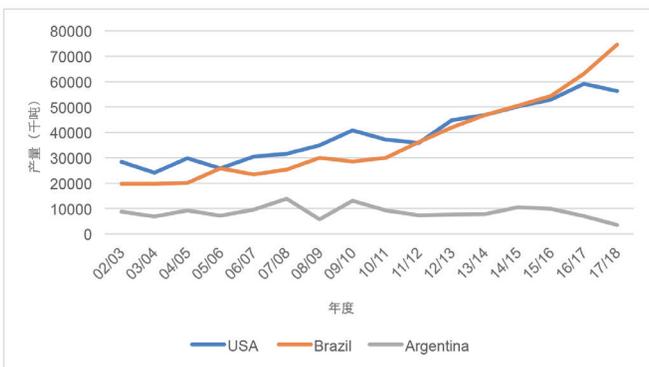
北美洲及南美洲是全球大豆的主要产区，近 20 年来，全球大豆主产国和主要出口国为：美国、巴西、阿根廷（图 1、图 2）。美国大豆产量位居全球第一，其次分别为：巴西、阿根廷、中国、印度等国。2012 年，巴西出口量首次超过美国（2012 年巴西出口大豆 4190.4 万吨，美国出口量为 3584.6 万吨），成为全球最大的大豆出口国，其次分别为：美国、阿根廷、巴拉圭等国。

图 1 2002—2017 年三大主产国大豆产量



（数据来源：美国农业部）

图 2 2002—2017 年三大出口国的大豆出口量



2. 中国大豆的生产和进口贸易概况

中国是大豆原产国和主产国，有五千多年的大豆栽种历史，直至 20 世纪 40 年代，全球大豆约有 80% 产自中国。随着美国大豆产业的迅速发展以及近二十年来转基因大豆在美国、巴西和阿根廷的快速推广，中国大豆产量由世界首位下滑至第四位，占全球大豆总产量比重也降至不足 10%⁵。

大豆主要用途有榨油、食用、饲用和种用四种用途。目前，中国国产大豆主要用于食用（70% 以上用于豆制品加工），仅有 25% 左右用于榨油；而中国的进口大豆全部用于榨油。中国国产大豆的播种面积及产量自 2000 年至 2015 年期间，整体呈下降趋势，2016 年以来，受国家农业政策鼓励的影响，国产大豆播种面积与产量开始回升，2017 年产量达 1530 万吨，比近年低点 2015 年的 1051 万吨，增加了近 46%（图 3）。

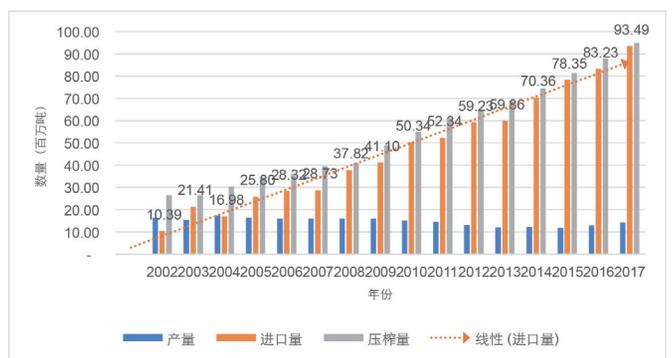
图 3 2000—2017 年中国国产大豆播种面积及产量变化



中国从 1996 年起由大豆净出口国逆转为大豆净进口国。2001 年，中国在加入世贸组织议定书中承诺大豆进口贸易正式取消配额管制以来，随着中国经济水平的增长，中国国内市场对大豆下游产品——大豆油及豆粕的消费需求不断增加，中国大豆压榨能力逐年提升，大豆原料的进口量也呈逐年上升趋势，2002 至 2017 年间⁶ 中国大豆进口量以 53% 的年均速度增长，2017 年进口量为 9349 万吨，达到了历史新高。

以转基因大豆为主的进口大豆凭借其价格低廉、出油率高的优势迅速占领中国市场，中国国产大豆的种植面积和市场份额因此不断萎缩，中国对进口大豆依存度也持续增加（图 4），2017 年中国进口大豆的国内市场份额高达 86.6%。

图 4 2002—2017 年中国大豆产量、进口量及压榨量



（数据来源：美国农业部）

5 本研究的大豆产量、进出口量、主要进口来源国、出口目的地、企业信息来自全国海关信息中心、美国农业部 USDA 官网、国家粮油信息中心网站及中国产业信息网统计数据，并由 GEI 项目组研究整理完成。

6 中国 2001 年正式取消大豆进口贸易的配额管理制度，本研究将主要针对 2002 年以来的进出口贸易数据进行统计及分析。

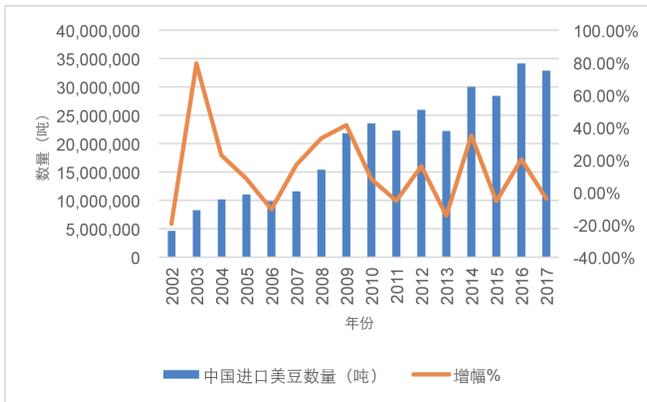
中国大豆进口来源地的集中度极高，2002—2017年间中国90%以上的进口大豆来自美国、巴西和阿根廷。截止2011年，美国在三大进口来源地中稳居首位，自美国进口的大豆占中国进口大豆总量四成以上；自巴西进口的大豆所占比重在五年间逐年递增，由34%增至54.4%，2012年已赶超美国成为对中国最大的大豆出口国；阿根廷位居第三，2002至2017年间自阿根廷进口的大豆占中国大豆进口总量的比重在20%~8%之间浮动。

3. 中国与三大主要大豆出口国的贸易情况

1) 中美大豆贸易情况及美国大豆市场概况

2002—2017年间，中国从美国进口大豆数量逐年增加，年平均增幅达40.7%（图5）。根据中国海关的统计数据，中国进口美国大豆从2002年的461.9万吨，增加至2017年的3285.5万吨。

图5 2002—2017年三大出口国的大豆出口量



（数据来源：中国海关统计数据）

表 1: 2015 年美国国内大豆压榨能力统计

美国压榨企业	Bunge	ADM	Cargill	AG.P	CHS	Other12
日压榨量（吨/天）	40000	36500	36500	20000	7000	22000
占比（%）	24.69	22.53	22.53	12.35	4.32	13.58

美国大豆收获季为每年的9~10月，对中国的出口季节集中在11月至第二年的4月。作为全球主要农作物的生产国及出口国，美国内陆市场发展较为成熟，行业集中度较高。美国大豆国内市场的压榨量略高于出口量。美国国内大豆的供需是芝加哥(CME)大豆交易的基础，也在很大程度上影响着南美大豆的贴水。中国采购美国大豆的出口港主要为美湾和美西，从内陆大豆产区至美湾的运输主要依赖驳船，内陆至美西的运输主要依赖铁路运输，两者在出口市场互为补充。海运距离上，美西至中国的运输时间是美湾的一半。美湾与美西的大豆由于来源地区不同，大豆蛋白含量也有差异。美西大豆蛋白较低，有品质贴水。

在美国农业部及美国大豆出口协会的共同努力下，超过98%的美国大豆农民采取可持续的种植方式，美国豆农已经实施了一个于环境、经济和社会负责任的可持续耕作方式的框架体系。美国大豆的可持续保障计划(SSAP)是基于全国资源保护法律和超过275000个美国农场所实施的最佳实践的第三方可持续性认证体系。美国大豆的出口商可在“美国大豆出口可持续认证处”的网站上办理“大豆出口可持续证书”申请，无需费用⁷。

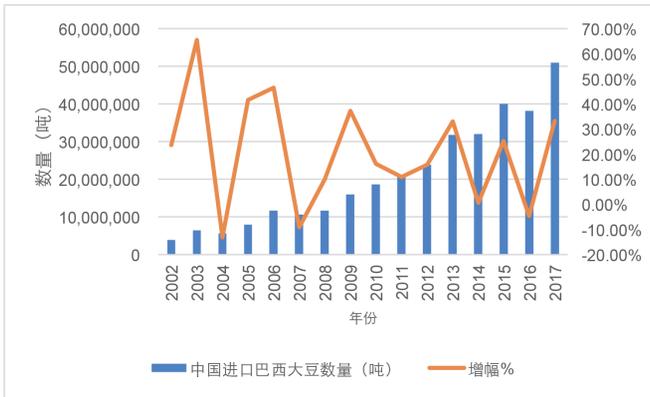
从表1美国国内大豆压榨产能数据统计可以看出，美国大豆主要贸易商兼加工企业，同时也是中国大豆的主要出口供应商。压榨能力排名前三的是跨国粮商：Bunge、ADM和Cargill占比达69.75%。

7 <http://www.china.ussec.org/ssap/1410.html>

2) 中巴大豆贸易情况及巴西大豆市场概况

2002—2017年间，中国从巴西进口的大豆数量增幅最大，年平均增幅达80.17%（图6），根据中国海关的统计数据，中国进口巴西大豆从2002年的390.95万吨，增加至2017年的5092.74万吨。

图6 2002—2017年中国进口巴西大豆数量及增幅



（数据来源：中国海关统计数据）

巴西大豆收获季为每年的3~4月，对中国的出口季节集中在5月至10月。巴西大豆产量增长迅速，中西部大豆单产比较稳定，东北部和南部易受干旱天气影响。巴西的大豆行业较为分散，市场参与者多，采购的贸易形式多样，采购的合同商业风险较大。巴西农民出售大豆的决策易受其汇率的影响。巴西大豆行业尚未建立完整的大豆可持续发展体系。

从表2巴西国内大豆压榨产能数据统计可以看出，巴西大豆加工兼贸易行业的参与者众多，国际粮商占据主导地位：Bunge、Cargill、ADM、LDC四家公司在巴西大豆的加工能力占比为45.87%。

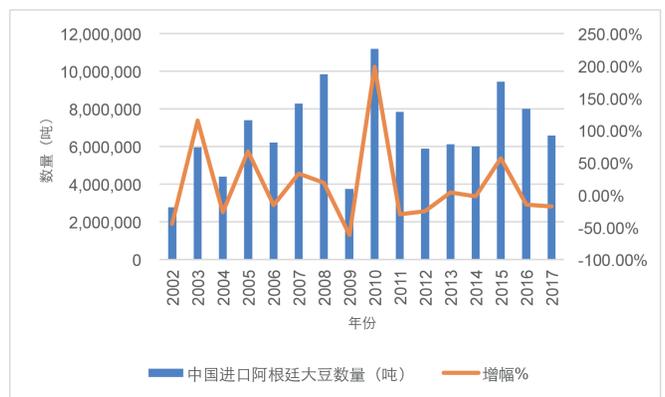
表2: 2015年巴西大豆压榨能力统计

巴西压榨企业	Bunge	Cargill	ADM	LDC	Amaggi	Caramuru	Imcopa	Coamo	Bianchini	其它60
日压榨量 (吨/天)	33700	16700	13000	10350	6600	6300	5700	5500	4000	58450
占比 (%)	21.08	10.19	8.13	6.47	4.13	3.94	3.56	3.44	2.50	36.55

3) 中阿大豆贸易情况及阿根廷大豆市场概况

阿根廷大豆产量受天气变化影响大，中国从阿根廷进口的大豆数量波动也较大，总体呈上升趋势，2002—2017年期间年平均增幅为9%（图7）。根据中国海关的统计数据，中国进口阿根廷大豆从2002年的277万吨，增加至2017年的658万吨。

图7 2002—2017年中国进口阿根廷大豆数量及增幅



（数据来源：中国海关统计数据）

阿根廷大豆收获季为每年的3月~4月，对中国的出口季节集中在5月至10月。阿根廷大豆的产量及品质受天气影响波动较大。阿根廷实施差别化的出口关税管理，鼓励产品出口，大豆出口征收关税35%，豆粕、豆油关税为32%（而美国、巴西均无出口关税）。阿根廷国内的大豆年均压榨量占其产量70%左右。出口大豆报价上，出口商很多时候采取跟随巴西贴水报价的策略。阿根廷的Upriver区域因吃水浅，出口中国的大豆船装港多为Upriver+BB/Necochea。阿根廷近几年大豆的蛋白品质

有所下降，这与大豆生长期间的天气情况及当地农民的农资投入减少有关。阿根廷大豆行业尚未建立大豆可持续发展的相关体系。

从表3的阿根廷国内大豆压榨企业产能统计数据可以看出，阿根廷的大豆行业主要参与者以国际粮商为主：美国的Cargill、Bunge，欧洲的LDC、Glencore，中国的中粮（中粮收购了Noble和Nidera）5家粮商的占比达64.11%。

表 3：2015 年阿根廷大豆压榨能力统计 (吨 / 天)：

企业名称	LDC	Cargill	Bunge	Molinos	Vicentin	COFCO (Nidera+Noble)	Deheza	Glencore	其它 12
日压榨量 (吨 / 天)	32000	30100	24800	23000	20000	20000	19000	10640	3800
占比 (%)	17.45	16.42	13.53	12.54	10.91	10.91	10.36	5.80	2.07

4. 中国大豆进口趋势展望

短期来看，中国2018/2019年度大豆进口量将小幅下降。美国农业部最新的预测数据显示⁸，中国2018年大豆进口总量较2017年的9349万吨将减少400万吨，减少的主要原因是中国2018年5月以来停止采购美国大豆及中国国内豆粕需求总量下降。

长期来看，根据OECD和FAO《2018-2027农业展望报告》⁹，2018—2027年，世界大豆贸易增长将大幅放缓，主要受到中国大豆加工量增长预计放缓的影响。大豆主产国未来产量的增长趋势将减缓。2018—2027年，大豆产量预计将以每年1.5%的速度增长，而在过去2008—2017的十年中，这一增长率为4.8%。预计到2027年，巴西和美国的大豆产量将分别达到1.29亿吨和1.31亿吨。到2027年，巴西仍将是世界上最大的大豆出口国，其在全球大豆出口中所占份额将上升到41.8%。

中国进口大豆主要是为了满足中国国内豆粕饲料加工使用的需求。根据FAO的最新预测数据，2018—2027年，中国蛋白质膳食消费量预计将以每年1.7%的速度增长（过去十年的年增速是7.2%）。蛋白质膳食的生产和消费以豆粕为主，结合FAO对未来十年中国蛋白质膳食消费量增速预测来看，中国未来十年的豆粕消费增速也将减缓。同时，2018年10月，中国饲料行业协会提议降低猪饲料中粗蛋白质，增设上限值¹⁰。这一饲料新标准如果得以落实，饲料加工蛋白使用的减少将降低中国国内豆粕的消费量，进而减少对进口大豆的需求量。因此，未来十年，中国大豆进口需求及进口量将不再出现像过去十年大幅增加的趋势，将保持平稳进口。

8 2018/19 Outlook Changes, Nov. 2018, by Foreign Agriculture Service/USDA.
9 OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK 2018-2027 © OECD/FAO 2018 <http://www.fao.org/publications/oecd-fao-agricultural-outlook/en/>.

10 《中国饲料协会提议降低猪饲料中粗蛋白质，增设上限值》<http://finance.sina.com.cn/china/2018-10-09/doc-ifeuwws2569181.shtml>.

二、中国大豆进口贸易的相关政策及主管部门

中国从传统的大豆原产国及出口国逐步转变为目前全球最大的大豆进口国，与中国大豆贸易的管理政策变化是相辅相成的。过去 20 多年来，中国的大豆进口贸易政策可以概括为：配额管理阶段—过渡阶段—市场化贸易阶段。1996 年以前，中国的大豆进口贸易采取的是配额管理制，由粮食进口相关的主管部门（国家发展与改革委员会、国家粮食局、对外经济贸易部等），根据国内实际需求，逐年确定本年度的大豆进口配额数量（配额内进口征收 3% 的关税，配额外进口征收 114% 的关税），1995 年中国大豆的进口量仅为 29 万吨。自 1996 年起，中国对农产品贸易政策进行了调整，取消了大豆进口配额管理制度，大豆进口征收 3% 的关税，当年的进口量达到 111 万吨，与 1995 年相比，增幅达 280%。2001 年，中国在加入世界贸易组织 (WTO) 的入世议定书中，正式承诺对大豆进口取消配额管理，大豆进口实行单一的 3% 进口关税约束政策，当年的大豆进口量达 1325 万吨，是 1996 年进口量的 10 倍多。从进口贸易具体业务的操作流程来看，与同期其他主要进口粮食产品相比（如：小麦、玉米等仍采取关税配额管理制），中国大豆的进口贸易管理政策总体上较为宽松。

表 4：历年相关法律法规及管理办法

类别	名称	发布单位	文号、发布时间、最新修订时间	主管 / 执行机构	主要内容
检验检疫法	《中华人民共和国进出口商品检验法》及其实施条例	第七届人大常委第六次会议	【1989 年主席令第 14 号】，1989 年 2 月 21 日发布	海关总署 / 国家质量监督检验检疫局	
	《中华人民共和国进出境动植物检疫法》及其实施条例	第七届人大常委第 22 次会议	【1991 年主席令第 53 号】，1991 年 10 月 30 日发布	海关总署 / 国家质量监督检验检疫局	“通过贸易……等方式输入植物、植物产品，应当在合同中定明中国法定的检疫要求……”
	《中华人民共和国食品安全法》及其实施条例	第十一届人大常委第七次会议	【2009 年主席令第 9 号】，2009 年 2 月 28 日发布；2015 年 4 月 24 日修订	国家质量监督检验检疫局 / 国家食品药品监督管理局	“…对进出口食品的进口商、…实施信用管理，建立信用记录，…对不良记录的进口商…，应当加强对其进出口食品的检验检疫。”

11 2018 年 3 月起，国家质量监督检验检疫总局变更为国家市场监督管理总局，原有的出入境检验检疫职能划分出来，并入海关总署。

1. 现有大豆进口贸易相关政策及管理

结合大豆进出口贸易商的贸易业务操作流程，可以看出，目前中国大豆进口贸易相关的管理主要包括以下三个方面：进境植物检疫管理、自动进口许可证管理及转基因安全管理；与大豆进口贸易密切相关的外资参与中国大豆加工行业的管理上，主要是国家发展和改革委员会关于外商投资准入的指导目录管理。

1) 进境植物检疫管理政策

中国进口大豆实施“检疫准入制”。2018 年 3 月以前，国家质量监督检验检疫局¹¹，是进境植物检验检疫相关政策的制定部门。中国从境外进口大豆，首先必须由进出口双方国家的进出境植物检疫相关部委签署“关于 XX 国大豆输华检疫要求议定书”，由中国国家质量监督检验检疫局，结合中国关注的该出口国大豆检疫性有害生物名单，出台相应的《进口 XX 国大豆植物检验检疫要求》，对大豆进口商核发相应的《进境动植物检验检疫许可证》。历年来相关的法律法规及管理办法，请见表 4：

类别	名称	发布单位	文号、发布时间、最新修订时间	主管 / 执行机构	主要内容
检验检疫管理办法	《进境动植物检疫审批管理办法》 ¹²	国家质量监督检验检疫局	【2002年总局令第25号】，2002年8月22日；2015年11月25日修改		质检总局或总局授权的机构负责签发《进境动植物检疫许可证》
	《进出境粮食检验检疫监督管理办法》	国家质量监督检验检疫局	【2016年第177号令】	国家质量监督检验检疫局	“进境企业指定单位，要有有效的质量安全及溯源管理体系”
	《进口XXX国大豆植物检验检疫要求》	国家质量监督检验检疫局	【2016年第177号令】（注：中国与各出口国签署时间不同，此办法以最近发布的进口埃塞俄比亚大豆为例）	动植物检疫监管司	产地管理、注册登记、储运及出口前要求、证书要求等 ¹³

其中，根据2016年《进出境粮食检验检疫监督管理办法》，要求进境动植物产品国外生产、加工、存放单位在原质检总局(现更新为海关总署)进行注册登记¹⁴。因此，2016年7月以来，向中国出口大豆的主产国生产、加工及存放单位，均需按照这一规定进行注册登记。从这项规定可以看到，检验检疫部门已经有了对大豆原产地国的贸易相关参与方进行了注册登记的规定。

2018年3月22日起，中国进行了机构改革，原国家质量监督检验检疫局的进出境检验检疫监管职能转移至海关总署，大豆贸易相关的检验检疫工作也相应地转移至海关总署，由海关总署动植物检疫司承担。此外，原国家质量监督检验检疫局负责的关于进出境法律法规的起草制定职能调整为由海关总署和农业农村部共同负责，包括确定和调整禁止入境动物名录、发布动植物及产品出入境禁令、解禁令等。在国际合作方面，农业农村部负责签署政府间动植物检疫协议、协定；海关总署负责签署与实施政府间动植物检疫协议、协定有关的协议和议定书，以及动植物检疫部门间的协议等¹⁵。

2) 自动进口许可管理制

2004年11月，商务部海关总署共同发布了《货物自动进口许可管理办法》，大豆进口贸易采用自动进口许可管理，商务部及海关总署为相应的主管部委。对进口大豆实施自动进口许可管理，目的是便于对进口大豆数据进行统计，同时也是出于监督目的，为政府提供可能损害国内工业的大宗重要产品的进口情况。

a) 商务部对自动进口许可证的审批

自动进口许可证由中国的大豆进口企业向企业注册地的省级商务主管部门申领，在京央企直接向商务部经贸司许可证管理局申领。

2008年8月，商务部发布了《大宗农产品进口报告和信息发布管理办法》，要求企业对大豆进口业务进行备案，具体执行单位是商务部下属的行业协会之一：中国食品土畜进出口商会。完成大宗农产品进口报告企业备案的进口企业，每次进口大豆前应按照《大宗农产品进口报告和信息发布管理办法》的要求，向中国食品土畜进出口商会履行有关大宗农产品进口信息报告义务，并向企业注册地的省级商务主管部门申领《自动进口许可证》。地方省级商务主管部门负责大豆《自动进口许可证》初审，商务部负责大豆《自动进口许可证》复审。

b) 海关对自动进口许可证的验放

2004年以来，进口大豆入境时，中国海关凭加盖自动进口许可证专用章的《自动进口许可证》办理验放手续。

根据2013年商务部海关总署发布的第2号令《自动进口许可证联网核查系统公告》，自动进口许可证通关作业无纸化，大豆进口企业无需再向海关提供纸质《自动进口许可证》。

¹² http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/jlgl_12538/zjl/2016/201605/t20160511_466076.htm

¹³ http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/jgl/dzwyjgs/201508/t20150805_446473.htm

¹⁴ http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/jlgl_12538/zjl/2016/201602/t20160202_460414.htm

¹⁵ 《海关总署职能配置、内设机构和人员编制规定》http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/10/content_5320815.htm

3) 农业转基因管理制度适当调控

根据对 WTO 的承诺，2001 年以来，中国已在贸易层面上全面放开大豆进口，但是由于进口大豆几乎全部为转基因大豆，为了加强转基因生物的安全管理，规范相关产业的发展，同时也在一定限度和范围内对进口转基因大豆进行管控。中国农业部在 2002 年 1 月 7 日发布了《农业转基因生物安全评价管理办

法》《农业转基因生物进口安全管理办法》和《农业转基因生物标识管理办法》，以上三项法规尤其是《农业转基因生物进口安全管理办法》对我国转基因生物进口、加工、生产、储存以及销售等方面发挥了重要的指导作用，此后国内所颁布的有关转基因生物方面的法律法规多是以此为基础进行编制。目前，进口转基因大豆主管机构是农村农业部科技教育司的转基因安全管理办公室。

农业部 2001 年首次就进口大豆转基因安全证书的具体申领及管理辦法做出了相关规定：¹⁶

类别	名称	发布单位	文号、最新修订时间	主管 / 执行机构	主要内容
转基因安全管理法规	《中华人民共和国农业转基因生物安全管理条例》 ¹⁷	国务院	【2001 年 5 月 23 日国务院令 304 号】； 2017 年 10 月修订	农业部	“在中国境内销售列入农业转基因生物目录的农业转基因生物，应当有明显的标识。境外公司向中国出口农业转基因生物用作加工原料的，应当向国务院农业行政主管部门提出申请，经安全评价合格的，由国务院农业行政主管部门颁发农业转基因生物安全证书。”
管理办法	《农业转基因生物进口安全管理办法》	农业部	【2002 年 1 月 15 日农业部第 9 号令】； 2017 年 11 月 30 日修订	农业部	转基因大豆进口安全证书相关管理内容。
	《农业转基因生物标识管理办法》		【2002 年 1 月 15 日农业部第 10 号令】； 2017 年 11 月 30 日修订		转基因大豆进口安全标识相关管理内容。

历年来农业部发布的进口大豆相关的转基因安全管理办法如下

- 1996 年 7 月 10 日农业部发布的第 7 号令《农业生物基因工程安全管理实施办法》。
- 国务院 2001 年 5 月 23 日发布《农业转基因生物安全管理条例》。
- 农业部于 2002 年 1 月 7 日发布《农业转基因生物安全评价管理办法》《农业转基因生物进口安全管理办法》和《农业转基因生物标识管理办法》。

- 2002 年中华人民共和国卫生部发布《转基因食品卫生管理办法》。
- 2002 年的 10 月 11 日，农业部发布 222 号公告，称鉴于技术原因，延长《转基因农产品安全管理临时措施》实施期限。
- 2003 年 9 月 4 日，农业部宣布将转基因产品暂行进口条例的到期时间延长至 2004 年 4 月 20 日。
- 2004 年 5 月 24 日国家质量监督检验检疫总局发布并实施第 62 号令《进出口转基因产品检验检疫管理办法》。

¹⁶ http://jjuban.moa.gov.cn/fwljm/zxbs/xzsk/bszl/201405/t20140527_3918108.htm

¹⁷ 此表为 2015 年的统计数据，2016 年以来，来宝及中纺公司陆续并入了中粮集团。

- 2004年7月1日农业部令第38号修订《农业转基因生物安全评价管理办法》。

- 2006年1月27日发布第59号令《农业转基因生物加工审批办法》。

- 2009年12月31日，农业部办公厅印发《农业转基因生物安全项目管理暂行办法》。

- 2015年2月15日农业部办公厅印发了《农业部2015年农业转基因生物安全监管工作方案》。

- 2016年7月25日农业部公布2016年第7号令《农业部关于修改〈农业转基因生物安全评价管理办法〉的决定》，将于2016年10月1日起实施。

2. 外资企业进入中国大豆加工行业的管理

为加强国内大豆加工行业的管理，2004年以来，国家发展和改革委员会先后发布了《外商投资产业指导目录》及其修订版、《外商投资项目核准暂行管理办法》、《关于促进大豆加工业健康发展的指导意见》以及《产业结构调整指导目录》等多项规定及指导意见，明确提出严格控制大豆压榨项目的盲目投资和低水平重复建设，引导内资大豆加工企业通过兼并、重组方式，整合资源，把产能控制在合理规模范围之内。同时将大豆加工列入外商投资限制类行业目录（必须由中方控股），并进一步规定总投资（含增资）5000万美元及以上的大豆加工类限制项目，须经由国家发展和改革委员会核准，总投资（含增资）5000万美元以下的大豆加工限制类项目，须由省级政府核准。

2017年6月28日起，外资进入中国大豆加工行业不再受到投资限制。根据国家发展和改革委员会、商务部发布的第4号令，在《外商投资产业指导目录（2017年修订）》中，其中“大豆加工”不再出现在“限制外商投资产业目录”。

三、中国大豆贸易链上的利益相关方

随着中国大豆进口贸易政策的逐步调整以及大豆进口量的逐年增加，参与大豆进口贸易的贸易商组成结构也在变化。1999年以前，中国境内大豆进口贸易商以大型国有企业中粮及中储粮为代表，大豆加工企业以内资企业为主。2000年，中国的内资大豆油脂加工企业占全国产能的90.3%，占全国实际大豆压榨量的91%。2004年，受全球大豆价格波动影响，中小型内资大豆加工企业面临亏损倒闭的状态，外资企业迅速进入中国市场，收购或建设大豆加工企业，此后，外资企业在中国大豆加工行业的市场份额迅速上升。截至2016年前后，中国的大豆贸易及加工企业基本可以分为三大类：国有企业、外资企业及私营企业，各占比约1/3。

1. 进口贸易商及加工企业

根据前述的大豆转基因安全管理办法及进境动植物检验检疫规定，中国进口转基因大豆的用途只允许加工用，因此，中国的大豆进口贸易商呈现出以具备实际加工能力的大豆加工企业为主的特点。从各大豆加工企业的压榨产能及排名可以看出，中国大豆加工能力集中在了前15家集团（表5）。2015年全国大豆压榨能力达1000吨/天以上的加工企业，有效产能共计35.13万吨/天。其中，前15家集团占了83.86%，有效产能共29.46万吨/天（个别集团产能包含了大豆、菜籽混榨的生产线）。在这15家集团中，国有企业代表有中粮、中储粮、中纺；外资企业代表有益海（美国ADM拥有其股份）、嘉吉、邦基、达孚等国际粮商；私营企业代表有中海、香驰等。

表 5：中国大豆贸易及加工企业排名（前五名）¹⁸

排名	大豆贸易及加工企业集团	日产能（吨）	占比（%）
1	益海	44300	12.61
2	中粮	41200	11.73
3	九三	35000	9.96
4	渤海	26000	7.40
5	中储粮	22000	6.26
6	中纺	21600	6.15
7	嘉吉	18000	5.12
8	中海	16500	4.70
9	邦基	13500	3.84
10	东凌	13000	3.70
11	来宝	12500	3.56
12	金光	10000	2.85
13	路易达孚	7500	2.13
14	吉粮	7000	1.99
15	香驰	6500	1.85

¹⁸ <http://www.cccfna.org.cn/read.php?id=16>

在中国大豆贸易商及加工企业中，大型国有企业及外资企业(如：中粮、嘉吉等企业)，在大豆加工厂的建设和运营过程中，已开始关注工厂在当地社区的企业社会责任，并设立企业社会责任部门或专员；对于大豆产品在环境方面的影响，中储粮公司开展了内部宣传与培训等活动，多次参与可持续大豆贸易相关的交流会。

2. 协会组织

1) 中国食品土畜进出口商会

中国食品土畜进出口商会(以下简称“食土商会”)成立于1988年9月，在民政部注册的社会团体，也是商务部下属的商会之一。食土商会目前拥有7000多家会员企业，会员企业经营范围覆盖了粮食谷物、油脂油料等加工食品和木材、林化产品等各类农林食品土畜产品。食土商会为企业创造公平竞争的市场环境和良好的经营秩序，维护国家和行业利益，维护会员企业的合法权益，推动行业发展。食土商会是会员企业与商务部及政府的桥梁。2006年开始，食土商会参与可持续棕榈油圆桌会议，并支持可持续棕榈油在中国市场的意识宣传和推广。2018年7月，食土商会、世界自然基金会(WWF)和可持续棕榈油圆桌倡议组织(RSPO)共同发起“中国可持续棕榈倡议”，共同在中国推广可持续棕榈油。

2) 中国大豆产业协会

2007年成立的中国大豆产业协会归口原农业部管理。历任会长包括农业部副部长、大型国有大豆加工企业董事长等。其以推动中国大豆产业发展为宗旨，关注中国大豆生产、加工、贸易及流通情况，促进中国与各大豆主产国的双边贸易与交流。¹⁹

3) 中国植物油行业协会

成立于1993年的中国植物油行业协会，是由从事植物油生产、贸易、加工等单位 and 从事上述工作的知名人士自愿组成的全国性行业组织。协会关注并收集中国植物油行业基本情况，为中国植物油行业发展提供相应的政策建议；协助政府对行业及市场的管理，促进植物油行业各参与方之间及与供应链上下游的各项交流。²⁰

3. 出口商

全球大豆贸易供应链中，以美国的孟山都和ABCD四大粮商(美国的ADM、邦基、嘉吉和法国的路易达孚公司)五家跨国公司为主。其中，孟山都主营转基因大豆种子业务，ABCD是全球大豆贸易的主要供货商，也是中国大豆进口的主要供货商。随着中国大豆进口贸易量的增加，美国、巴西和阿根廷等主产国的本土贸易商，也直接为中国进口商供应大豆，如：美国的CHS；巴西的Amaggi/Caramuru；阿根廷的Molinos/Vicentin。

从前述的美国、巴西和阿根廷的大豆压榨能力表(表1~表3)和中国大豆贸易加工企业排名表(表5)中可以看出，跨国粮商在三大主产国所占份额最大，在中国的大豆贸易及加工份额也达到了21.57%。全球大豆贸易很大程度上是发生在跨国粮食企业内部，即各分公司之间。²¹

¹⁹ <http://www.chinasoybean.org.cn/Art/201707/5343.html>
²⁰ <https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%A4%8D%E7%89%A9%E6%B2%B9%E8%A1%8C%E4%B8%9A%E5%8D%8F%E4%BC%9A/9202726>

²¹ <https://www.xzbu.com/2/view-657943.htm> 《我国大豆产业进口贸易现状及对策分析》

四、推动中国大豆进口可持续贸易存在的问题及面临的机遇与挑战

通过梳理中国近 20 年来大豆进口贸易各主管部门的政策及大豆进口贸易各利益相关方的参与情况，结合本研究走访对象的访谈结果，可以看出，中国大豆贸易管理政策自由化程度越来越高，现有政策的制定与管理主要是出于保障国家粮食供给与安全、进口数据统计监测及农业转基因安全的需要；贸易参与方以大型国有企业及外资企业为主导；在贸易活动中，贸易商关注的重点是大豆进口的成本与经济性，对中国国内大豆行业的可持续发展开始予以关注，对全球大豆贸易可持续发展的关注较少。

大豆进口贸易市场的参与者，进口方以进口大豆的终端用户——大豆加工企业为主，进口量是中国国内需求市场的客观反应；出口方以几大国际粮商及各主产国的主要生产商及贸易商为主，而国际粮商中，美国的粮食贸易商占主导地位。

1. 存在的问题

1) 各利益相关方对大豆进口贸易环节的可持续发展意识较薄弱

a) 本研究在访谈调研过程中发现，中国大豆进口贸易商及加工企业，关注的是影响大豆期货及现货价格的全球大豆供需情况，包括各产地国每年的大豆播种面积变化情况。企业多停留在成本驱动及经济效益驱动的发展阶段，对大豆贸易尚未发展到价值驱动的阶段，因此，对于大豆供应链上游——原产地国的大豆种植面积增加可能带来的破坏当地环境的风险（包括毁林及对生物多样性的影响），尚缺乏积极关注。

b) 部分贸易商及政府主管部门参与过国际或国内机构举办的关于大豆贸易可持续发展议题的探讨，已有大豆进口可持续发展的意识，但由于缺乏相应的政策引导，并没有采取针对大豆贸易可持续发展的具体行动。

2) 三大大豆出口国各自的大豆可持续发展体系不同

三个大豆主要出口国中，美国在政府及行业协会主导下已经建立起了大豆的可持续发展体系，巴西、阿根廷目前尚缺乏政府层面的可持续发展意识和行动。已经倡导或即将倡导可持续供应链的大豆进口国及进口企业，如果从尚未建立起完整的可持续发展体系的出口国采购大豆，将面临无标准可依的情况。出口国如无法尽快建立完整的可持续发展体系，在未来的全球大豆贸易市场选择中将面临竞争风险。

2. 面临的机遇

中国的大豆进口贸易政策已从过去的配额管理转变为遵循市场规律的自由进口，具体表现在如下两点：

1) 中国对大豆进口贸易政策，已经放开，整体上是遵循国际及国内大豆市场规律，允许自由贸易；

2) 贸易的管理形式上，仍有各项许可证管理的措施。这类许可证主要是出于以下原因进行管理的：进口粮食对国内粮食安全的影响，进口数据的统计及监测，以及农业转基因安全的管理。

中国大豆贸易市场的自由化，将有利于通过合理的市场机制，引导大豆进口企业逐步由短期的“成本驱动”转向长期的“价值驱动”，进而实现大豆供应链的可持续发展。

3. 面临的挑战

2018 年中美贸易关系变化以来，中国大豆进口贸易形势也将发生变化。美国大豆加征 25% 关税的情况下，截止 2018 年 11 月，中国进口美国大豆处于停滞状态。同时，中国政府及大豆相关企业，也在设法通过供应链上下游产品的替代供应，来补给美国大豆供货的缺口，包括：增加国产大豆的种植；开放更多的大豆、豆粕出口国别等²²。新的贸易形势下，短期内中国对南美大豆市场的进口依赖性将有所提高，南美主产国受市场需求驱动的影响，下一年度大豆播种面积预计增加，产地国可能面临因现有农业用地不足而占用湿地、森林等土地的潜在风险，给南美主产国大豆的可持续发展带来了挑战。

²² http://news.ifeng.com/a/20180710/59084452_0.shtml 《商务部：鼓励企业增加进口其它国家大豆》“鼓励企业调整进口结构，增加其他国家和地区的大豆、豆粕等农产品的进口”

五、促进中国大豆海外可持续采购的政策分析与建议

1. 大豆贸易相关政策可与中国正在倡导的“全球治理的引领者”的理念结合起来

现有的大豆进口贸易相关政策中，各主管部门重点关注的是国计民生及中国国内粮食作物及食品安全的问题。大豆目前作为中国最大的进口农产品品种，依赖的是国际粮源，因此，国际贸易供应链的上游是否能够长期可持续地发展，将会影响中国大豆进口贸易的未来。国际粮源供应是否稳定，也是中国粮食安全问题相关的一部分。

中国在 2016 年提出了“做全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者”的理念，将中国的发展与全球的发展密切联系起来。在这一理念的指引下，2017 年以来，中国在对外投资方面，尤其是在“一带一路”倡议下，陆续出台了对外投资相关的绿色指引及可持续发展等相关政策，如 2017 年原环境保护部出台的《“一带一路”生态环境保护规划》，2017 年财政部出台的《“一带一路”融资指导意见》等。而在中国参与的国际贸易供应链上下游所可能涉及的各环节，尚缺乏对贸易可持续发展的相关政策指引。

面对中国大豆进口贸易已进入市场自由化阶段的机遇，考虑到大豆作为中国进口量最大的农产品，建议大豆贸易相关的主管部门，为保证大豆进口的长期可持续发展及稳定的海外粮源供应，以大豆为示范品种，从引导市场机制出发，制定能够引导大豆从产地国种植用地开始，到播种收割运输进入中国加工销售的各个环节实现可持续发展的相关指导性意见或政策，共同为国家提倡的“做全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者”做出表率。

1) 促进大豆进出口国政府间交流

由于巴西是中国进口大豆最大的产地国，巴西国内也正面临着大豆种植面积不断增加带来的毁坏当地环境的风险，2018 年新的国际大豆贸易形势也将给巴西大豆的可持续发展带来了更多的挑战，因此，为推动大豆供应链的可持续发展，建议将巴西作为示范国别。

减少由大豆生产及贸易带来的毁林风险，将对巴西乃至整个拉美地区起到增加碳汇、减少碳排放的作用，中国与巴西都加入了《巴黎协定》并明确提出了各自的应对气候变化国家自主承诺 (NDC) 的减排目标，因此，建议结合中国与巴西两国的国家自主承诺 (NDC) 目标，促进中国与巴西双边大豆贸易及环境主管政府部门进行关于大豆零毁林及可持续贸易议题的交流，以促进两国的大豆主管部门提高双边大豆贸易可持续发展方面的意识。

中国作为大豆的最大进口国，从供应链下游采购影响上游生产，通过政府间的双边交流，借鉴已有可持续大豆体系（如：美国 SSAP），帮助巴西建立起符合巴西国情或是进口国与产地国共同认可的可持续生产体系，将有利于生产国和消费国共同落实联合国 2030 可持续发展目标中的“负责任消费和生产” (SDG-12)。

2) 参考“一带一路”倡议项下关于对外投资可持续发展的指导性政策，制定并出台贸易可持续发展的相关指导性政策

中国在“一带一路”沿线国家的投资及贸易活动频繁，“一带一路”倡议下关于对外投资的绿色指引对中国企业参与“一带一路”投资建设提供了方向。因此，为实现中国参与全球贸易的可持续发展，建议中国的环境主管部门与大豆贸易相关的行业协会，参考投资类的指导性政策，共同制定大豆可持续贸易的标准或指引，以引导产地国及中国的大豆贸易及加工企业，从采购环节影响巴西大豆出口方乃至种植方，减少对因种植大豆而产生的对当地环境尤其是森林的破坏。

2. 将大豆产地国潜在的环境风险信息及可持续发展的必要性，纳入现有的国别指南中，以提升大豆贸易各参与方的风险及发展意识

2013 年，商务部与环境保护部联合发布了《对外投资合作环境保护指南》（以下简称，《环保指南》）²³，该指南旨在指导中国企业进一步规范对外投资合作中的环境保护行为，及时识别和防范环境风险，引导企业积极履行环境保护社会责任，树立中国企业良好对外形象，支持东道国的可持续发展。同时，商务部每年更新发布《对外投资合作国别（地区）指南》（以下简称“国别指南”），如：2017 年巴西的国别指南中，梳理了巴西关于环境、森林法等政策，也提到了中国参与巴西投资应注意事项，但对于大豆这一巴西对华出口的主要商品，尚无详细的分析。

如上一章指出的目前存在问题，中国的大豆贸易及加工企业，尚无从供应链上游可持续发展从而确保长期稳定供应的渠道思考。虽然 2015 年来，部分中国企业通过收购国际粮商、成立合作贸易公司等方式，实现了在南美大豆主产国获得货源的渠道，但这些企业多从保证市场供应的角度出发，尚未从产地自身环境可持续发展的角度着手，完善在当地的投资及贸易行为。因此，考虑到中国大豆进口贸易的各参与方对产业链上游可持续发展的意识薄弱，建议将巴西大豆种植存在的潜在环境破坏风险以及中国采购巴西大豆如何帮助减少破坏当地环境的相关内容，纳入现有的巴西国别指南中，有助于达成环保指南的目标，提升参与巴西大豆贸易的各利益方的全球环境保护意识。

23 http://www.gov.cn/zhuanti/2013-02/28/content_2596923.htm

3. 通过行业协会的引导, 鼓励并推动中国大型国有企业在采购环节起示范作用

对大豆进口贸易的可持续发展, 建议行业协会, 以大型国有企业为示范单位, 鼓励其与国际接轨, 推动国有企业在贸易前沿从采购环节对巴西出口商提出减少环境破坏的要求, 传递中国采购可持续大豆的意愿, 以提高巴西大豆种植户与贸易商的环境意识, 有利于推动巴西大豆的可持续生产与发展体系的建立, 有助于实现中国大豆的长期稳定供应。

4. 建议将中国负责任采购大豆的倡议, 纳入 2020 即将在中国召开的生物多样性大会的相关议题中

作为 2020 年《生物多样性公约》第十五次缔约方大会的东道国²⁴, 生态环境部称, 中国将推动大会通过新的全球生物多样性战略计划, 为 2021 年至 2030 年全球生物多样性保护设计目标与路线图。

中国作为最大的大豆进口国, 如果能从“负责任消费”端, 推动供应链上游如巴西大豆在当地减少对生物多样性的破坏及影响, 将有助于此次大会达成目标。因此, 建议生态环境部与商务部及农业农村部共同出台相关的大豆负责任采购的倡议, 并将此纳入生物多样性大会的议题中。

24 http://world.gmw.cn/2018-05/22/content_28922069.htm .

参考文献：

-- 全球环境研究所. 走出去——中国对外投资、贸易和援助现状及环境治理挑战, 中国环境出版社, 2013 年版

-- CDP 全球环境信息研究中心. 中国推动可持续大豆贸易和改善全球毁林状况的机遇 - 为政策制定者提供的简报. https://6fefcbb86e61af1b2fc4-c70d8ead6ced550b4d987d7c03fcdd1d.ssl.cf3.rackcdn.com/cms/reports/documents/000/002/796/original/China_Forest_Briefing_CN_web.pdf?1515663560

-- 瞿商, 赵德馨. 中国大豆进出口形势的逆转与粮食安全——百年间中国大豆国际贸易地位的逆转及其历史启示. 贵州财经学院学报, 2011(2):43-48.

-- 王微微. (2011). 我国大豆产业进口贸易现状及对策分析. 对外经贸实务, 2011(10), 53-55.

-- 王绍光. (2013). 大豆的故事——资本如何危及人类安全. 开放时代 (3).

-- FAO. Statement of the World's Forest 2016. <http://www.fao.org/3/a-i5588e.pdf>.

-- OECD-FAO. Agriculture Outlook 2018-2027. <http://www.fao.org/publications/oecd-fao-agricultural-outlook/en/>.

附录：

历年来国家发展和改革委员会关于外资参与中国大豆加工行业相关的文件：

1) 《外商投资产业指导目录》(2004 年 /2007 年 /2017 年分别修订)

2) 《外商投资项目核准暂行管理办法》(2004 年)

3) 《关于促进大豆加工业健康发展的指导意见》

4) 《产业结构调整指导目录》(2011 年本)

5) 《外商投资项目核准和备案管理办法》(2014 年)

缩略语

USDA	美国农业部
FAO	联合国粮农计划署
BRI	“一带一路”倡议
OECD	经济合作与发展组织
NDC	国家自主承诺