

三、中國大陸糧食安全問題觀察

中華經濟研究院第一研究所副研究員溫芳宜主稿

- 美中貿易戰以來，中國大陸積極拓展其他進口來源，避免對美國大豆過度依賴，惟豬瘟疫情影響中國大陸對大豆需求，牽動美中貿易談判。
- 中國大陸糧食播種面積逐漸減少為糧食安全問題隱憂，一號文件及「中國的糧食安全」白皮書，皆強調糧食生產重要性；其中以耕地及播種面積的維持為最重要政策，並再次宣示 1.2 億公頃耕地紅線的政策目標。

(一)前言

中國大陸糧食安全問題近年來備受關注，一方面受到經濟發展、城鎮化，以及農工收入差異影響，使得農村居民選擇離農並進入城鎮，進而影響糧食生產。另一方面，美中貿易戰的紛爭突顯了中國大陸部分農產品（特別是大豆）高度依賴國際進口的問題。在此情況下，中國大陸於 2019 年 2 月公布一號文件，將「穩定糧食生產」列為僅次於「脫貧攻堅三年行動」的重要任務，並於 2019 年 10 月公布「中國的糧食安全」白皮書，說明中國大陸糧食安全現況。以下，將由中國大陸糧食作物播種面積的減少以及美中貿易戰的影響層面，說明中國大陸糧食安全問題、官方提出的政策措施以及後續面臨之挑戰。

(二)糧食作物播種面積減少帶來的糧食安全隱憂

根據「中國的糧食安全」白皮書，中國大陸糧食總產量自 2010 年突破 5.5 億噸、2012 年突破 6 億噸、2015 年達到 6.6 億噸，並於其後 4 年（2015-2018 年）穩定達到 6.5 億噸以上水準。此外，糧食作物單位面積產量近 10 年來呈現穩定上升的態勢，由 2010 年的每公頃 5,005 公斤增加至 2018 年的每公頃 5,621 公斤；其成長速度即使在 2015 年後有所趨緩，但仍緩步成長至每公頃 5,600 公斤以上。

然而，上述數據並未揭露糧食總產量在 2015 至 2018 年間已停止

上升、甚至下降（2015 年突破 6.6 億噸，2018 年下滑至 6.58 億噸）。下滑主因正是糧食作物播種面積下降所引起。

由統計數據看來，中國大陸糧食作物播種面積在 2016 至 2019 年間，不僅未能維持 2009 至 2016 年間的增加速度（每年約增加 128 萬公頃），反而在 3 年間減少 219 萬公頃。在主要糧食作物中，玉米播種面積減少 204.7 萬公頃、稻穀減少 55.6 萬公頃、小麥減少 42.8 萬公頃，但豆類作物播種增加近 90 萬公頃。中國大陸糧食作物播種面積的減少帶來糧食安全的隱憂，特別是上述播種面積減少幅度，連糧食單位面積產量增加的優勢亦無法彌補，因而最終形成糧食總產量下滑情況。

有鑑於近年來中國大陸經濟發展造成建設用地與農業用地相互競爭，甚至造成建設用地佔用農業用地的情況，為避免糧食作物播種面積的持續下降，中國大陸一再宣示 1.2 億公頃耕地紅線的重要性，並實施建設用地「增存掛勾」機制，希望對建設用地徹底清查，減少「批而未供」及閒置土地，以增進土地資源有效利用，確保耕地保護目標無虞。

(三)美中貿易戰與中國大陸糧食安全

根據「中國的糧食安全」白皮書，中國大陸 2018 年穀物產量達 6.1 億噸，占糧食總產量 90% 以上。若以穀類而言，中國大陸自給率超過 95%，亦即稻穀、小麥、玉米等主要糧食作物，基本上可達到自給自足。

然而，美中貿易戰對中國大陸糧食安全的影響，主要在於大豆的供給，此將連帶影響中國大陸畜牧用飼料及食用油原料的供應。根據統計，中國大陸 2001 年至 2018 年平均每年進口糧食中，大豆占比為 75.4%，稻穀及小麥合計則不足 6%，顯示中國大陸大豆作物對於國際市場的依賴。

自美中貿易戰及中國大陸對美大豆加徵關稅以來，中國大陸進口大豆數量大幅下降，由 2017 年的 9,553 萬噸下降至 2018 年的 8,806 萬噸；2019 年 1 至 8 月，中國大陸大豆進口數量為 5,632 萬噸，較去（2018）年同期下降 9.2%。在美中貿易戰爆發前，美國在中國大陸大

豆進口中佔有相當重要的地位（以 2017 年為例，美國占中國大陸大豆進口的三分之一以上）；然而隨著美中貿易戰持續進行，中國大陸決定擴大由巴西等南美洲國家進口之大豆數量，因而使得美國大豆占比快速下滑，在 2018 年占中國大陸大豆進口已不到 20%。

由目前情況看來，中國大陸官方先以其他國家的大豆供應彌補其國內市場的需求缺口，在此同時，也將大豆作為美中貿易談判過程中的重要工具。然而，中國大陸非洲豬瘟疫情可能使其對大豆的需求大幅下降，進而影響美中之間的貿易戰略布局。2019 年 10 月美中第 13 輪貿易談判達成第一階段協議共識，中方承諾於第一年採購 200 億美元美國農產品，而後擴大採購，未來每年採購額可能近 500 億美元，惟此一承諾如何達成目前仍未取得共識。後續有關中國大陸豬瘟疫情發展對於大豆需求，以及美中貿易針對農產品項目之協議成果將造成何種影響，仍有待觀察。

(四)中國大陸糧食安全相關政策及面臨挑戰

中國大陸耕地面積不到全球 10%，卻須養活世界五分之一的人口，突顯其糧食安全議題面臨相當程度的挑戰。由前述內容可知，中國大陸稻穀、小麥、玉米等重要糧食作物雖可達到自給自足，然而近年來糧食作物播種面積下滑的現象，成為中國大陸糧食安全議題的隱憂。此外，在美中貿易戰紛擾下，一方面點出中國大陸大豆作物高度仰賴進口、且進口來源過於集中的問題；另一方面，也突顯中國大陸身為全球大豆最大進口國，因而擁有相當程度的貿易談判籌碼。然而，非洲豬瘟疫情的發展將使中國大陸大豆需求下降，後續可能影響美中貿易戰的談判策略選擇。

為保障國家糧食安全，中國大陸在「中國的糧食安全」白皮書中，提出提高糧食生產能力、加強儲備應急管理、建設現代糧食流通體系、積極維護世界糧食安全等四項政策主張。

在提高糧食生產能力方面，強調堅守耕地保護紅線、推進種植結構調整、提高糧食生產組織化程度，以及加強農業科技創新能力。在數據指標方面，強調至 2020 年落實 12,436 萬公頃耕地保有量、10,307

萬公頃永久基本農田，以及 4,072 萬公頃建設用地總規模的約束性指標，並且確保 5,333 萬公頃高標準農田，全面完成糧食生產功能區和重要農產品生產保護區建設，糧食種植面積穩定維持在 1.1 億公頃以上，糧食綜合生產能力穩定在 6 億噸以上。

在加強儲備應急管理方面，以服務宏觀調控、調節穩定市場、應對突發事件和提升國家安全能力為目標。除健全糧食應急保供體系之外，並加快建立涵蓋國家、省、市、縣四級的監測預警體系，透過資訊技術掌握中國大陸國內及國際糧食情勢，健全糧油市場監測網路。

在建設現代糧食流通體系方面，強調現代糧食流通體系之建設，須以「確保口糧絕對安全」、「防止穀賤傷農」為底線，並且在世界貿易組織規則下，推進糧食收儲制度和價格形成機制改革。此外應加強糧食倉儲物流建設，建構現代化糧食產業體系，以促成高品質糧食的生產、收購、儲藏、加工及銷售。

最後，在積極維護世界糧食安全方面，除了繼續推進南南合作，實現聯合國 2030 年可持續發展目標中有關消除饑餓、實現糧食安全的工作，積極參與全球和區域糧食安全治理之外，並且將深化與「一帶一路」國家的糧食經貿合作關係，同時支持糧食企業開展國際合作，拓展多元化糧食來源市場。

綜上可知，中國大陸仍將稻穀、小麥等口糧作物的自給自足作為糧食安全議題的首要重點，而 2019 年一號文件也指出，稻穀、小麥為中國大陸的必保品種，玉米則要穩定生產。至於原先依賴國際市場的大豆作物，則除了盡力拓展進口來源國、避免對美國大豆過度依賴之外，同時也在中國大陸國內進行大豆振興計畫、提供大豆生產者補貼，提升國內生產者對大豆的生產意願。

有鑑於中國大陸對於口糧作物的重視，再加上中國大陸實施糧食安全省長責任制，因而推測中國大陸在稻穀、小麥等重要糧食作物之自給率及生產情況，應可在政策支持下維持。然而，與歐美國家相比，中國大陸因規模因素而在農業生產成本上趨於劣勢，再加上農工部門之間對於土地使用的競爭，使得中國大陸糧食安全議題長久以來面臨挑戰。中國大陸屢屢對於耕地紅線的宣示，以及 2018 年中國大陸自

然資源部對於建設用地「增存掛勾」機制的關注，可知土地配置將是中國大陸糧食安全問題的關鍵。另外，中國大陸非洲豬瘟疫情自 2018 年 8 月首例爆發後，至今仍未能解決。而根據中國大陸統計局數據，2019 年 10 月中國大陸豬肉價格較去年同期上漲 101.3%。由於中國大陸為全球豬肉消費大國，豬瘟疫情不僅對中國大陸肉品供應造成衝擊，也將對全球肉品及飼料原料貿易造成影響。目前，美國農業部預測中國大陸 2020 年的豬肉進口將增加 35%，且進口豬肉將占中國大陸豬肉消費的 9%，顯示在豬瘟疫情影響下，中國大陸豬肉消費將更加依賴國際供應。關於中國大陸豬瘟疫情對於中國大陸大豆需求、全球肉品貿易，乃至於對美中貿易談判協議之後續影響，值得持續關注。