

附：

# 促进大豆加工业健康发展的 指导意见

国家发展和改革委员会

2008年8月

# 目 录

一、现状及存在的问题.....	1
(一) 现状.....	1
(二) 存在的主要问题.....	2
二、面临的形势.....	4
(一) 大豆需求将继续增长.....	4
(二) 国内大豆产量大幅增加难度较大.....	4
(三) 大豆进口数量多, 潜在风险加大.....	4
(四) 大豆油脂加工业竞争将更加激烈.....	5
三、指导思想、基本原则和发展目标.....	5
(一) 指导思想.....	5
(二) 基本原则.....	6
(三) 发展目标.....	6
四、行业准入.....	7
(一) 项目核准.....	8
(二) 企业资格.....	8
(三) 行业竞争.....	8
(四) 外商投资管理.....	8
(五) 资源节约与环境保护.....	8
五、产业布局.....	9
六、政策措施.....	10
(一) 科学规划, 加强政策指导.....	11
(二) 加快结构调整, 推动产业升级.....	11
(三) 推进技术进步, 增强自主创新能力.....	11
(四) 鼓励和引导企业“走出去”, 开拓国际资源.....	12

(五) 建立引导大豆有序进口的安全保障机制.....	13
(六) 建立大豆商业周转储备制度.....	13
(七) 建立大豆产业信息发布制度.....	13
(八) 发展和完善大豆期货市场.....	14
(九) 通过多种手段稳步发展大豆和花生等其他油料生产..	14
(十) 加强产品标识管理, 发挥国产大豆优势.....	14
(十一) 尽快制定、修订和颁布大豆加工业相关标准.....	15
(十二) 加强舆论引导, 提倡健康用油的消费观念.....	15

大豆不仅是重要的食用油脂和蛋白食品原料，而且是饲养业重要的蛋白饲料来源，在国家食品安全中占有重要地位。目前我国大豆产量排名世界第四，大豆加工和消费量居世界第二，是最大的大豆进口国。豆油是我国最主要的食用油，约占国内食用植物油消费的 40%；豆粕是重要的饲用蛋白原料，占国内饲料工业蛋白原料的 60%左右；豆制品是我国主要的传统植物蛋白食物。大豆加工业与种植养殖业、食品工业和饲料工业等紧密关联，是关系国计民生的重要产业。

近年来，我国大豆加工业快速增长，对满足城乡居民生活和养殖饲料业的需求、带动农业结构调整、促进农民增收等发挥了积极作用。但也出现了油脂加工能力过剩、内资比重偏低、原料对外依存度过高等问题，影响大豆产业的健康发展。

为从宏观上统一规划和科学引导大豆加工业的健康发展，保障国家食品安全，根据完善社会主义市场经济体制改革的要求，结合相关法规，特制定《关于促进大豆加工业健康发展的指导意见》。

## **一、现状及存在的问题**

### **（一）现状**

随着城乡居民生活水平提高对食用植物油和动物性食品需求的增加，我国豆油、豆粕消费快速增长，推动大豆加工业快速发展。

一是大豆压榨量快速增长。2007 年大豆压榨量达到 3400 万吨，比 2000 年的 1977 万吨增长 72.0%，年均增长 8.1%，占大豆

消费总量的比重从 73.1%提高到 78.7%。豆油产量从 349 万吨增至 631 万吨，增长 80.8%，年均增长 8.8%；豆粕产量从 1569 万吨增至 2664 万吨，增长 69.8%，年均增长 7.9%。大豆食品及深加工工业也得到较快发展。

二是大豆油脂加工企业规模不断扩大。大豆油脂加工企业已从小企业为主体演变为大企业、大集团占主导地位的格局。2007 年我国日加工能力 500 吨以上的大豆油脂企业 117 家，比 2000 年增加 57 家，其中日加工能力超过 2000 吨的达到 91 家，比 2000 年增加 85 家；单厂日加工能力 6000 吨以上的企业 6 家，占全球的 50%。前 10 位企业加工能力占全行业的 57.5%，比 2000 年的 35.4%提高了 22.1 个百分点。

三是以主产区和沿海港口为主的产业布局基本形成。随着沿海地区新建大豆油脂加工企业不断增多，大豆油脂加工业布局已从以产区为主转变为主产区、沿海港口并存且后者趋于主导的格局。大豆深加工企业主要分布在山东、黑龙江两省，华北、华东和华中地区也有部分大豆深加工企业。

四是大豆加工技术和装备水平快速提高。随着大豆加工业的快速发展，大豆加工技术和生产装备也获得了很大提高。目前，国内规模化油脂加工企业大豆初榨技术普遍达到国际先进水平。

## （二）存在的主要问题

大豆加工业在快速发展过程中，也暴露出诸多问题，突出表现为：

一是压榨能力严重过剩。由于产能扩张过快，全行业开工率逐年降低，2000 年超过 90%，2007 年降至 44.2%，其中 2000 吨/

日以上加工厂开工率仅为 52%左右，1000 吨/日以下的小型加工厂半数以上处于倒闭、停产或半停产状态。

二是内资企业压榨能力和实际压榨量不断萎缩。2007 年，内资大豆油脂加工企业产能为 4920 万吨，占全国的 63.9%，比 2000 年的 90.3%下降了 26.4 个百分点；实际大豆压榨量 1768 万吨，占全国的 52.0%，比 2000 年的 91.0%下降 39.0 个百分点。同期，外资企业压榨量从 9.0%快速提高到 48.0%。

三是大豆进口依存度过高。自 1996 年起，我国由大豆净出口国转变为净进口国。2007 年，大豆进口量高达 3082 万吨，比 2000 年的 1042 万吨增加 1.95 倍，年均增长 16.7%。大豆进口量占 2007 年世界贸易量的 40.9%，比 2000 年提高 22.0 个百分点。大豆进口依存度从 2000 年的 48.1%，增至 2007 年的 78.7%。与此同时，外资在美国和南美的大豆收购、储存和运输上拥有完整链条，并在全球范围内进行加工业布局，使其可以高效、低成本的进入油脂加工市场，并且在国际大豆贸易中具有优势定价权。

四是产、加、销产业链较短。国外大豆加工企业大多走产业链一体化、产品多元化的道路，以此增强企业抗风险能力和竞争力。我国大豆油脂加工企业大部分很少涉足油料收储、物流、贸易、深加工等产业链的上下游环节，产业链短，产品结构不合理，抗风险能力弱，竞争力不强。

五是自主创新能力弱。目前，大豆加工业大型豆粕脱溶机（DTDC）、大型离心机、豆粕蒸脱机、精炼分离机、高级过滤机、高级减速机等油脂加工关键设备仍依靠进口；配套装备稳定性

差，易损耗；高温豆粕改性、油脚高效利用等深加工技术水平落后。传统豆制品工业化程度低。

## **二、面临的形势**

展望今后一个时期，我国大豆需求增长势头不减，供求缺口继续加大，进口数量进一步增加，大豆加工业竞争将更加激烈。

### **（一）大豆需求将继续增长**

随着人口增长、城乡人口结构的变动和居民生活水平的提高，今后我国植物油和豆粕消费需求总量将继续增长，相应将拉动大豆需求的增长。但随着油脂品种多元化的发展，增长幅度会逐步趋缓。

### **（二）国内大豆产量大幅增加难度较大**

近年来，国内大豆种植效益下降，农民种豆积极性降低，大豆种植面积持续下滑，产量从2004年的1740万吨历史最高水平逐年降低到2006年的1500万吨左右，2007年产量继续下降，国内大豆产需缺口不断扩大。在我国促进大豆等油料生产发展等多项措施落实后，大豆种植面积预计将保持平稳略增，单产水平也将因技术进步逐步提高，推动产量增长。预计2010年、2012年和2015年，我国大豆产量将分别达到1700万吨、1796万吨和1950万吨，年均大幅增长的难度较大。

### **（三）大豆进口数量多，潜在风险加大**

从未来产需关系分析，国内大豆仍存较大供给缺口，需要通过进口来弥补。

展望未来一段时间，全球豆油、豆粕需求继续呈现刚性增长态势，而全球大豆产量受播种面积、单产水平和天气等多种因素

影响，增产具有较多的不确定性。随着全球生物柴油产业的快速发展，阿根廷、巴西、美国等国家正在加快推动以大豆为原料的生产生物柴油的步伐，全球大豆潜在需求量可能出现激增，将导致全球大豆供求格局发生较大变化。国际大豆价格将因供需关系的变化而加剧波动，我国进口大豆占世界贸易量的高比例状态将面临更大的市场风险。

#### **（四）大豆油脂加工业竞争将更加激烈**

目前，日加工能力 1000 吨以下的小型油脂加工厂半数以上处于倒闭、停产或半停产状态，淘汰小规模大豆油脂加工厂、关停并转势成必然。尽管国内大豆压榨生产能力已经严重过剩，但是大豆油脂加工企业继续扩张的步伐并没有停止。为追求规模效益，部分企业仍然在沿海地区在建或拟建大型大豆油脂加工厂，这将导致产能的进一步过剩，行业竞争更加激烈。

### **三、指导思想、基本原则和发展目标**

#### **（一）指导思想**

以科学发展观为指导，坚持走中国特色的新型工业化道路，以保障国家粮食安全、维护社会稳定和提高资源利用效率为前提，以满足国内市场需求为导向，大力发展国内大豆生产。积极引导油脂加工企业走原料多元化的加工道路，增加油菜籽、花生、棉籽、向日葵、山茶等其他油料品种的产量，提高油料综合自给率；合理控制大豆油脂加工产能扩张的速度和规模；促进大豆加工业技术进步，提高自主创新能力，整合油脂加工设备制造企业，推动行业结构调整与产业升级；加强市场监管，规范大豆加工企业商业行为，维护市场竞争秩序，增强我国大豆生产、加工和销

售环节的主导权；扶持国内龙头企业，改变内资加工企业市场竞争力不足、市场占有率低的局面；积极发展大豆深加工，延伸产业链，提高资源综合利用水平。

## （二）基本原则

一是控制规模，有序发展。严格控制大豆油脂加工项目盲目投资和低水平重复建设，把产能控制在合理规模范围之内。

二是调整结构，产业升级。加快大豆加工业结构调整，引导内资大豆加工企业通过兼并、重组方式，整合资源，淘汰一批落后的小规模大豆油脂加工厂，提高行业的整体水平。

三是坚持开放，加强引导。坚持对外开放，加强对外商投资的规范与管理。鼓励内资企业加强科技研发，促进技术进步，提高竞争力。

四是优化布局，协调发展。优化大豆油脂、豆制品和深加工业的布局，实现大豆主产区与主销区之间、初加工与深加工之间的协调发展。

五是提高自给，多油并举。加大对国内大豆生产的扶持，努力增加大豆产量，提高自给水平；合理利用国外资源，适度扩大豆油进口量，降低进口大豆依存度。积极发展油菜籽、花生、棉籽、向日葵、山茶等油料的种植与加工，走多元化原料供给道路。

六是循环经济，综合利用。按照建设资源节约型、环境友好型社会的要求，大力发展循环经济，推行清洁生产，提高资源利用率，降低能耗、物耗，减少污染物排放。

## （三）发展目标

提高自主创新能力，提升行业技术和装备水平。加快产业升

级，调整产品结构，优化企业布局，形成结构优化、布局合理、技术进步、竞争力强的大豆加工业体系。

——**油脂加工总能力压缩到合理规模。**到 2010 年，大豆油脂加工能力控制在 7500 万吨/年；到 2012 年，大豆油脂加工能力控制在 6500 万吨/年。

——**产业结构不断优化。**鼓励内资企业通过兼并、重组，促进资源整合，培育一批加工量 2000 吨/日以上，产、加、销一体化，具有较强竞争力的大豆油脂加工企业（集团）。其中以花生、油菜籽、棉籽、向日葵和山茶等为加工原料的企业数量和加工量要占有一定比重。

——**区域布局更加合理。**形成东北、黄淮海大豆产区和沿海地区分工合理、各有侧重、特色鲜明的大豆加工业布局。

——**深加工产业链进一步延伸。**以豆粕、豆油为原料，进行深度精深加工，延长产业链，增加产品档次，丰富产品类型。

——**节能减排达到国际先进水平。**到 2012 年，全行业单位产值能耗降低 15%，单位工业增加值用水量降低 30%，主要污染物排放量符合相关国家相关标准。

专栏 1 2012 年大豆加工业主要目标		
项 目	指 标	说 明
大豆压榨总能力	≤6500 万吨/年	控制性
单位产值能耗	降低 15%	控制性
单位工业增加值用水量	降低 30%	控制性

#### 四、行业准入

根据未来 5 年我国及世界大豆产量增长前景，从生产规模、

行业垄断、外商投资管理、资源节约、环保要求、循环经济等方面，制定大豆油脂加工业准入标准。

### （一）项目核准

按照国务院关于固定资产投资的有关规定执行。

### （二）企业资格

从事大豆油脂加工的企业必须具备一定的经济实力和抗风险能力，现有净资产不得低于拟建项目所需资本金的 2 倍，总资产不得低于拟建项目所需总投资的 2.5 倍，资产负债率不得高于 60%，项目资本金按照国家有关规定执行，省级金融机构评定的信用等级不低于 AA 级。

### （三）行业竞争

大豆油脂加工业是关系国计民生的重要产业，适度公平竞争有利于形成良好的产业发展环境。企业要严格遵守相关法律规定，不能滥用市场支配地位，或达成垄断协议，扰乱市场秩序。

### （四）外商投资管理

大豆油脂加工项目按照《外商投资产业指导目录》执行。外商兼并、重组国内油脂加工企业，严格按照国家有关外商投资的法律法规及外商投资产业政策办理。

### （五）资源节约与环境保护

新建和扩建项目的能耗、水耗达到专栏 2 和专栏 3 的要求。烟尘、粉尘、废水污染物等排放要求达到相关国家或地方标准。

	消耗项目	吨产品消耗指标	单位
大豆初榨	水	≤ 0.35	吨（循环水补充）
	电	≤ 30.00	千瓦时

	煤（标）	≤ 90.00	公斤
	溶剂（工业己烷）	≤ 1.4	公斤
油脂精炼	水	≤ 0.80	吨（循环水补充）
	电	≤ 21.00	千瓦时
	煤（标）	≤ 46	公斤
	白土	≤ 18.00	公斤
	柴油	≤ 4.00	公斤
大豆分离蛋白	电	≤ 1400	千瓦时/吨
	煤	≤ 2500	公斤/吨
<b>专栏 3 大豆加工主要污染物排放标准</b>			
	排放指标		单位
化学需氧量（COD）	≤ 100		毫克/升
生物需氧量（BOD）	≤ 20		毫克/升
酸碱度（pH）	7 ~ 8		
氨氮（NH <sub>3</sub> -N）	≤ 15		毫克/升
动植物油	≤ 10		毫克/升
悬浮物	≤ 150		毫克/升
烟尘浓度	≤ 190		毫克/立方米
注：专栏数据引自 GB13271-2001、GB16297-1996、GB 8978-1996。			

## 五、产业布局

今后一个时期，要在准确把握市场发展趋势的前提下，按照靠近产区或靠近销区以及交通便利的原则，加快调整大豆加工业区域结构和产品结构，形成分工合理、优势互补、特色鲜明的大豆加工业布局。

东北地区和内蒙古。以现有企业为基础，充分发挥大豆产区的优势，鼓励内资企业通过兼并、重组形成若干个具有竞争力的企业或企业集团，淘汰一批技术设备落后、经济效益差的企业，依靠高新技术改造传统油脂加工业，提高技术含量，优化产品结构，建设成为我国重要的大豆油脂加工基地。积极发展大豆深加工产业，鼓励和支持大豆深加工企业引进先进技术或加强自主研发，加大对市场容量大的大豆粉、豆奶、大豆蛋白等的开发力度，

不断向市场推出大豆浓缩蛋白、组织蛋白等新产品，推动大豆磷脂、大豆异黄酮、低聚糖、维生素 E 等产品的规模化生产，提高产品科技含量，不断延伸产业链，增加高附加值产品比重，建设成为我国重要大豆深加工产业基地。

华北地区。以现有龙头企业为依托，通过扶优汰劣、兼并重组等方式，培育形成一批具有一定规模的大型油脂加工企业和企业集团。支持河北、山东、河南等华北大豆产区发展大豆深加工，鼓励发展用于乳制品、肉制品、面制品等产品的蛋白产品和传统大豆制品的工业化，对现有环保不达标的大豆分离蛋白加工企业，要强制进行环保改造，淘汰能耗水耗高、污染严重的企业，鼓励投资少、能耗水耗低、环保达标的龙头企业扩大功能性乳品蛋白等深加工产品的生产规模，打造具有中国特色的国际知名品牌。

沿海地区。鼓励内资企业收购、兼并和重组，积极培育大豆加工和饲料加工一条龙企业。引导油脂加工企业关停并转，降低设备闲置率，提高生产效率。鼓励企业利用技术和资金优势，加强对大豆加工副产品深加工，提高资源使用效率，建设成为我国饲用蛋白、脂肪酸、精制磷脂等生产基地和出口基地。其他地区。发展兼顾花生、油菜籽、棉籽、大豆加工的项目和大豆食品加工业，以满足当地人民生活 and 畜牧养殖业的需求。

## **六、政策措施**

大豆加工是整个大豆产业链的关键环节，必须从战略高度加强对大豆加工业发展的宏观调控和产业引导，促进大豆加工业的健康发展。

### **（一）科学规划，加强政策指导**

大豆主产区和沿海大豆加工区要从保障国家食物安全的战略高度和全局利益出发，做好本地区大豆加工业发展专项规划，加强政策指导和产业发展引导，严格控制大豆油脂产能盲目扩张，避免无序竞争。单个大豆油脂加工企业（集团）大豆油脂实际大豆年加工量达到全国总量 15%以上，原则上不再准予其新建和扩建大豆油脂加工项目。

### **（二）加快结构调整，推动产业升级**

严格执行《促进产业结构调整暂行规定》和《产业结构调整指导目录》。通过联合、兼并和重组等形式，有重点地扶持一批加工量 2000 吨/日以上产、加、销一体化，跨地区的大豆油脂加工企业（集团），推动行业发展上水平上规模。鼓励企业收购国产大豆。

### **（三）推进技术进步，增强自主创新能力**

加大对大豆加工技术的投入力度，加强科技研发，提高自主创新能力，促进产业升级。

提升大豆加工技术。大豆油脂加工业要淘汰常压蒸发工艺及一批技术落后、能耗高、污染大、消防设施不达标，尤其是没有污水处理设施的小规模大豆油脂加工厂；鼓励使用大豆脱皮技术、大豆膨化后浸出技术，提高出油率及生产高蛋白豆粕；鼓励榨油和精炼配套生产，加强开发以豆粕和豆油为原料的新产品（发酵豆粕、健康营养油等）；鼓励使用 PLC 控制的自动化生产工艺；深入研究并推广使用污水回收利用技术。

大豆深加工工业要着力研发废水循环利用技术、大豆蛋白酶解

技术、豆渣提取大豆纤维素技术、豆清废水提取大豆低聚糖和异黄酮技术、大豆肽生产及脱苦技术、大豆蛋白表面修饰技术、乳品蛋白生产技术，以及提高大豆蛋白得率及蛋白凝胶性、分散性和溶解性技术和降低大豆蛋白豆腥味及黏度技术；加强大豆蛋白在主食制品中的应用技术研发；推进传统大豆制品加工工艺技术工业化；淘汰能耗高、水耗高、废水排放不达标、投资大、成本高、效益差的大豆分离蛋白生产线。

研发大豆加工设备。重点研发提高资源利用效率的油料预处理设备、提高原料浸出量的高效大豆脱皮及皮仁分离机、高效油脂浸出器、大型低温脱溶机、提高大豆蛋白生产效率和降低能耗的大型高速离心分离机、大型大豆蛋白节能干燥机、大型蛋白食品挤压膨化机等设备。重组整合一批粮油加工机械设备制造企业，形成合力，提高企业研发能力和装备制造水平。

丰富大豆加工产品。提升大豆蛋白、磷脂、异黄酮、维生素E、纤维素、低聚糖、皂甙、多肽等具有生物活性的保健食品和功能性食品的生产水平和产品质量，推进传统产品工业化，提高大豆加工综合利用程度，延长产业链，增加产品附加值。

#### **（四）鼓励和引导企业“走出去”，开拓国际资源**

实施“走出去”战略，制定发展规划，支持企业建立稳定可靠的进口大豆保障体系，初期可通过公开招标的方式选择2-3家企业作为试点。在具体操作上，可在产地采购大豆，再租赁码头，建仓库和运输系统，或参股当地农业企业及租赁土地进行种植，并在条件适宜的情况下，鼓励企业到国外建大豆加工厂。

### **（五）建立引导大豆有序进口的安全保障机制**

科学估算我国大豆需求总量和自给率水平，建立大豆进口数量、价格及质量安全预警机制，引导大豆有序进口。当大豆进口量与预期需求量的差额低于或高于一个月的压榨水平时，政府通过权威信息机构发布数量警示信息；当进口大豆港口批发价格单月涨跌幅度超过 10% 或者累计两个月涨跌幅度超过 15% 时，发布价格警示信息；当进口大豆出现重大质量安全问题时，发布质量安全警示信息，并采取检验检疫措施。

要积极引导、统筹安排、组织协调对外采购工作，逐步增强国际影响力，提高议价能力，降低采购成本。

### **（六）建立大豆商业周转储备制度**

按照《国务院办公厅关于促进油料生产发展的意见》（国办发[2007]59 号文件）规定，鼓励大型国有粮油加工企业适当增加大豆商业周转储备，由国家通过招标方式确定具体承储企业和承储企业数量。

### **（七）建立大豆产业信息发布制度**

充分发挥并积极扩展国内现有粮油信息机构的职能，完善全社会大豆加工业统计指导和信息服务，建立全面、系统、准确的大豆产业信息报告制度和发布平台，包括国际国内大豆主产国生产形势监测评价系统、国内大豆消费量及进口量监测评价系统、国内 500 吨以上规模油脂加工企业的产销存动态监测体系。通过国家权威粮油信息机构定期向社会发布。完善大豆加工产品质量体系、清洁生产标准体系、检测检验体系建设。

## **（八）发展和完善大豆期货市场**

加大期货知识的普及和推广力度，建立畅通的期货信息传播渠道，鼓励和引导大豆生产、贸易、加工企业参与期货市场的套期保值。尽快出台国有及国有控股粮食企业参与套期保值交易的相关政策，为国有及国有控股粮食企业提供平等的竞争环境。大力扶持大豆期货市场的发展，完善期现货标准，保证定单套期保值实现和采购畅通。适当扩大大豆交割库点的范围。调整有关转基因产品流通和消费的有关法规，提高和促进进口转基因大豆的流通性。

## **（九）通过多种手段稳步发展大豆和花生等其他油料生产**

认真落实《国务院办公厅关于促进油料生产发展的意见》（国办发〔2007〕59号文件），加强大豆生产基地建设。着力培育东北及内蒙古高油大豆优势产业带，通过合理轮作等方式适当恢复并逐渐扩大大豆面积。加快大豆新品种培育，推进机械化与标准化生产，提升大豆现代化生产水平，提高单产水平，稳定提高大豆总产水平和产品质量。

## **（十）加强产品标识管理，发挥国产大豆优势**

加强对转基因食品、非转基因和转基因大豆的宣传教育，让公众充分享有知情权和选择权；严格执行《农业转基因生物安全管理条例》、《农业转基因生物标签的标识》和《农业转基因生物标识管理办法》；通过财政、信贷、物流等支持政策，引导和鼓励大豆加工企业使用国产大豆。工商、质检和农业等部门要明确分工，加强食品安全管理。

### **(十一) 尽快制定、修订和颁布大豆加工业相关标准**

尽快制定食用调和油，起酥油、人造奶油、大豆蛋白、大豆肽、大豆纤维、大豆异黄酮、大豆皂甙、大豆磷脂、大豆低聚糖等大豆深加工产品，食用油专用萃取溶剂（溶剂油、正乙烷、异乙烷），油脂加工厂设计规范、油脂设备、油脂设备图形符号等，大豆压榨厂生产耗能，大豆压榨厂污染物排放等标准，尽快修订颁布榨油用大豆、豆制品业用大豆、大豆的相关检验方法、油脂相关的检验检测方法、豆粕相关检验检测方法等。

### **(十二) 加强舆论引导，提倡健康用油的消费观念**

加大宣传教育力度，提倡科学健康消费。减少损失浪费，抑制国内食用油消费的不合理增长。大力普及科学、卫生、健康的烹饪方式方法，重点引导商业饮食服务企业转变观念，使科学用油消费理念进入餐饮业、走入百姓家庭，为提高中华民族的健康水平打下良好基础。