

四、2024 年「中央一號文件」觀察

國防安全研究院國家安全所副研究員林雅鈴主稿

- 2024 年「中央一號文件」全文以「兩確保」（確保國家糧食安全、確保不發生規模性返貧）、「三提升」（提升鄉村產業發展水平、提升鄉村建設水平、提升鄉村治理水平）、「兩強化」（強化科技和改革雙輪驅動、強化農民增收舉措）繪製出推進鄉村全面振興的路線圖。
- 文件將確保糧食安全排在首位、強調「確保不發生規模性返貧」，並首度將「科技小院」寫入「中央一號文件」，推動大學科研院所專家下鄉服務，提升農業生產科技水準或為未來「三農」工作的重點之一。
- 中國大陸糧食安全存在自給率持續降低、進口來源過於依賴美國等問題；在政府財政困難、債務高築、金融系統高度承壓，以及農民收入難提升情況下，考驗地方能否達成避免大規模返貧的任務。

（一）前言

今（2024）年 2 月 3 日，中共發布題為《中共中央、國務院關於學習運用「千村示範、萬村整治」工程經驗有力有效推進鄉村全面振興的意見》的「中央一號文件」，這是中共「十八大」以來第 12 個指導「三農」工作的「中央一號文件」。全文共六個部分，包括：確保國家糧食安全、確保不發生規模性返貧、提升鄉村產業發展水平、提升鄉村建設水平、提升鄉村治理水平、加強黨對「三農」工作的全面領導。文件要求學習運用中共國家領導人習近平在浙江主政時期推動的「千村示範、萬村整治工程」（「千萬工程」）之理念、方法與機制，對推進鄉村全面振興重點工作作出系統部署。

自 2021 年開始，「中央一號文件」均是以鄉村振興作為標題，今年更是在文件中載明「把推進鄉村全面振興作為新時代新征程『三農』工作的總抓手」，意味著推進鄉村全面振興將成為「三農」工作的重心與新階段，而「千萬工程」就是推進鄉村全面振興的實踐樣板。

(二)「中央一號文件」提出推進鄉村全面振興的路線圖

從今(2024)年「中央一號文件」內容來看，全文以兩個確保(確保國家糧食安全、確保不發生規模性返貧)、三個提升(提升鄉村產業發展水平、提升鄉村建設水平、提升鄉村治理水平)、兩個強化(強化科技和改革雙輪驅動、強化農民增收舉措)繪製出推進鄉村全面振興的路線圖，分別涉及糧食安全、避免返貧、鄉村產業發展建設、農業現代化與農民收入幾個層面。

在糧食安全方面，2022年4月，習近平在《求是》雜誌發表文章已指出「糧食安全是戰略問題」¹，本年度「中央一號文件」延續過往「中央一號文件」強調「抓緊抓好糧食和重要農產品的穩產保供」的內容，更進一步把確保糧食安全排在首位，顯見儘管中共官方宣稱去(2023)年糧食產量創新高，但在農地減少、氣候變遷、糧食購銷領域貪腐弊案頻傳等情況影響下，中國大陸糧食供應仍面臨挑戰。中國大陸目前仍是世界最大糧食進口國，去(2023)年糧食進口1.62億噸，比2022年成長11.7%，其中大豆進口占比高達六成²，學者並預估中國大陸糧食自給率會持續下降，將從2020年的65.8%降至2030年的58.8%³，糧食安全的壓力與挑戰將更形嚴峻。此外，儘管中共官方不斷推動糧食進口來源多元化，但去(2023)年中國大陸農產品主要進口來源國最高者為巴西，占比24.85%，其次是美國，占比為13.96%，排名第三是泰國，占比為5.6%，顯見中國大陸農產品進口主要集中在巴西與美國⁴，尤其是對外依存度十分高的大豆和玉米，美國均是中國大陸重要的進口來源。在當前美中競爭的背景下，基於

¹ 習近平，〈堅持把解決好「三農」問題作為全黨工作重中之重 舉全黨全社會之力推動鄉村振興〉，《求是網》，2022年3月31日，

http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-03/31/c_1128515304.htm。

² 〈2023年12月全國進口重點商品量值表(美元)〉，《中國海關總署》，2024年1月12日，

<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/5624364/index.html>。

³ 程國強，〈從糧食安全到食物安全：戰略考量與政策邏輯〉，《中國宏觀經濟論壇》，2022年4月27日，

<http://ier.ruc.edu.cn/docs/2022-05/85c6269edba4463687739479b0f9544a.pdf>。

⁴ 〈2023年1至12月中國農產品進口主要來源地情況(億美元)〉，《中國農業農村部》，<http://zdscxx.moa.gov.cn:8080/nyb/pc/index.jsp>。

安全考量，中共官方勢必無法允許自身的糧食來源持續高度仰賴美國，因此確保糧食安全來源將更加重要。

在確保不發生規模性返貧方面，自 2020 年底習近平宣布達成脫貧攻堅目標，農村貧困人口全部脫貧，貧困縣全部「摘帽」，防止規模性返貧即成為一項經濟任務與政治任務。故在 2021 年的「中央一號文件」，規定對擺脫貧困的縣，從脫貧日起設立 5 年過渡期，繼續幫扶政策；而在新冠肺炎疫情、「動態清零」政策的衝擊下，2022 年「中央一號文件」提出要「堅決守住不發生規模性返貧底線」；疫情解封之後，去（2023）年「中央一號文件」提出要「鞏固拓展脫貧攻堅成果」。然而，隨著中國大陸經濟成長陷入衰退危機，今（2024）年度「中央一號文件」再次強調「確保不發生規模性返貧」，但在當前經濟復甦不如預期、財政債務問題嚴重的情況下，能否達成避免規模性返貧的目標，恐有待觀察。

有關鄉村產業發展建設與農業現代化、強化農民收入方面，今（2024）年「中央一號文件」除延續過去「中央一號文件」，一貫提出開展農村基礎建設、農村一二三產業融合發展、完善農村物流商業體系建設、完善農村公共服務體系、人居環境整治、保障支農信貸等內容外，還鼓勵各地打造鄉土特色品牌、明確提出要支持東北地區發展大豆等農產品全產業鏈加工，打造食品和飼料產業集群、加強農民工就業動態監測、強化產業發展聯農帶農以擴大農村居民收入、推廣科技小院模式等。其中，科技小院首次被寫入「中央一號文件」，推動大學科研院所專家下鄉服務，提升農業生產科技水準或將成為未來「三農」工作的重點之一。

（三）推進「三農」工作的主要挑戰

從此次「中央一號文件」的內容來看可以發現，推進鄉村全面振興是當前「三農」工作的核心，其中確保糧食安全和不發生規模性返貧是「三農」工作的兩條底線，但要保住這兩條底線也存在巨大挑戰。

首先，糧食安全被列為「十四五」期間的重要戰略，習近平也多次在不同會議上強調糧食安全是重大戰略問題。中國大陸作為世界最

大糧食進口國，目前正面臨糧食自給率持續降低、進口來源過於依賴美國等問題，尤其在當前美中持續競爭的國際政經格局下，避免糧食進口成為受制於人的工具，已是中共官方急欲解決的問題。只是，當前中國大陸糧食生產正面臨耕地和水資源短缺、自然災害等問題，根據中共自然資源部公布的數據顯示，至 2022 年底耕地總面積約 19.14 億畝，與 10 年前的調查相比，耕地總面積減少 1.13 億畝；自然災害方面，氣候變遷導致暴雨、乾旱頻發，例如去（2023）年 5 月河南發生強降雨影響小麥收成，導致中國大陸夏糧產量減產 0.9 個百分點；8 月東北黑龍江、吉林和遼寧三省遭受嚴重暴雨洪患災害，也造成糧食欠收。這些因素都會制約中國大陸糧食生產，對中國大陸糧食安全產生威脅。

第二，為了不發生規模性返貧，中國大陸這幾年透過財政資金挹注與金融機構信貸支持，持續推動幫扶政策。但去（2023）年中國大陸經濟並未如外界預期般迎來復甦，反而因為房地產市場低迷、內需不振、進出口貿易下滑等因素，導致經濟發展陷入困境。在財政困難、債務高築、金融系統高度承壓的情況下，中共官方若要持續挹注同樣多的資金推動鄉村振興，恐會對當前財政與金融體系帶來更大的壓力和風險。此外，與避免返貧相關的則是要解決農民收入難提升問題。以往中國大陸農村居民收入的提升主要依賴於農民工進城打工的工資性收入和轉移性收入，農村產業實難支撐農民收入。當前因為經濟衰退、企業裁員等情況，許多農民工面臨失業、工資拖欠問題，已對農村居民收入造成負面影響，儘管今（2024）年的「中央一號文件」提出要強化產業發展聯農帶農，但具體如何實施、又是否真能帶來成效將有待觀察。

（四）結語

綜觀今（2024）年「中央一號文件」內容，可以發現其是延續自 2021 年以來的基調，確保糧食安全和避免大規模返貧仍為底線，但把推進鄉村全面振興作為未來「三農」工作的重要戰略方向，「千萬工程」即是推進鄉村全面振興的實踐樣板。只是，在當前中國大陸經

濟發展面臨困境、財政窘迫的情況下，如何持續挹注資金推動重點幫扶縣的發展、如何有效提高農村居民收入，將是解決「三農」問題的重點。