

四、從2022年中央一號文件看中共糧食安全

中華經濟研究院計畫顧問田君美主稿

- 2022年「中央一號文件」依循習近平指示，強調要穩住農業基本盤，確保糧食安全，中國人的飯碗要牢牢端在自己手中。
- 受中美貿易戰、肺炎疫情、糧食供應鏈中斷、極端天氣影響等世局變化，中國大陸當局更重視糧食安全問題。

(一) 前言

2022年2月22日，由大陸新華社受權發布2022年中央一號文件，這是歷年來發布最遲的一次。該文件題為《中共中央國務院關於做好2022年全面推進鄉村振興重點工作的意見》。全文共有8個部分：1.全力抓好糧食生產和重要農產品供給、2.強化現代農業基礎支撐、3.堅決守住不發生規模性返貧底線、4.聚焦產業促進鄉村發展、5.紮實穩妥推進鄉村建設、6.突出實效改進鄉村治理、7.加大政策保障和體制機制創新力度、8.堅持和加強黨對「三農」工作的全面領導。共分35個條文。

在「全力抓好糧食生產和重要農產品供給」部分，有五個條文，分別是：1.穩定全年糧食播種面積和產量。2.大力實施大豆和油料產能提升工程。3.保障「菜籃子」產品供給。4.合理保障農民種糧收益。5.統籌做好重要農產品調控。本文旨在聚焦從2022年中央一號文件看中共糧食安全，分別從檢視歷年中央一號文件的特色、2021年底「中央農村工作會議」的重點、中國大陸長期糧食安全的難題，與世局變化影響中國大陸糧食安全等方面來觀察。

(二) 檢視歷年中央一號文件的特色

中共「中央一號文件」原指中國共產黨中央委員會、中華人民共和國國務院每年發布的第一份文件。由於多年來一號文件均以「三農問題」（農村、農業、農民）為主軸，遂成為中共中央重視農村問題的專有名詞。檢視歷年來中央一號文件內容，都與農業政策緊密相關，往往與「中央農村工作會議」或「全國農村工作會議」相互配套。因此，

被視為是中共公告當年農業政策之重點。

1982 年至 1986 年，曾連續五年發布中央一號文件，這是對當時中國大陸農村改革和農業發展之具體部署。2004 年中國大陸農業貿易開始出現逆差，結束長達 20 年的農產品貿易順差。中共當局為提高農民種糧的誘因，從 2004 年起迄今，中共中央連續發出 19 個「一號文件」聚焦「三農」問題，提出一系列惠農政策，把糧食增產和增加農民收入列為經濟首要地位，強調「三農問題」是中國社會主義現代化時期的「重中之重」。

（三）2021 年底「中央農村工作會議」的重點

2021 年 12 月 25 至 26 日，中共「中央農村工作會議」在北京召開，分析當前「三農」面臨的形勢，研究部署 2022 年的「三農」工作。值得注意的是，在「中央農村工作會議」召開前，習近平主持召開中央政治局常委會會議，專題研究「三農」工作，並指出應對各種風險挑戰，必須著眼國家戰略需要，要穩住農業基本盤、做好「三農」工作，措施要硬，執行力要強，確保穩產保供，確保農業農村穩定發展，更要保證糧食安全，中國人的飯碗任何時候都要牢牢端在自己手中。指示除確保 18 億畝耕地，還要切實調整結構，擴種大豆和油料；落實「菜籃子」市長負責制，確保豬肉、蔬菜等農副產品供給安全。

是以在 2021 年 12 月 25 日的中央農村工作會議會上，充分傳達上述習近平要「保證糧食安全」的各項要求，將糧食安全問題提升到戰略高位。會議強調，要全力抓好糧食生產和重要農產品供給，穩定糧食面積，確保 2022 年糧食產量穩定在 1.3 兆斤以上。此外，在 2021 年 12 月 8 日的中央經濟工作會議上，也明確提出，要加大初級產品供給的保障能力，其中包括糧食以及一些農副產品。如今印證 2022 年中央一號文件正是以此為第一目標，此乃由於 2022 年將召開中共第 20 次全國代表大會（二十大），所以穩定糧食產量、穩定糧食價格，穩定「三農」，對穩定政治、經濟、社會環境，至關重要。

（四）中國大陸長期面臨糧食安全的難題

然而，中國大陸長期以來面臨糧食安全的問題，而且此一難題很

難解決。因為其耕地僅占全球的 9%，淡水僅占全球的 6%，人口卻占世界人口的 18%，人口眾多使得經濟社會發展壓力大，資源環境關係緊張，再加上肉類消費需求增加，帶動飼料穀物需求增加，不論自然、人文條件，都加大中國大陸糧食安全的難題。

1959 年毛澤東就說：「手裡有糧、心裡不慌」，並確立糧食儲備戰略。1980 年代鄧小平說：「不管天下發生什麼事，只要人民吃飽肚子，一切就好辦」。1990 年代江澤民說：「中國人口多自然災害頻繁，儲備以應付突然事件是為上策」。2011 年胡錦濤說：「解決 13 億中國人的吃飯問題始終是頭等大事」。2013 年習近平說：「飯碗主要要裝自己生產的糧食」、「糧食安全要靠自己」、「把中國人的飯碗牢牢端在自己手中」。2021 年仍在強調「中國人的飯碗任何時候都要牢牢端在自己手中」。歷代領導人都高度重視糧食問題，也顯示中國大陸糧食安全問題的難解。

一國的糧食安全通常由國內生產、庫存及進口三者構成。中國大陸糧食安全的指標有四：一是糧食安全係數不低於 18%。糧食安全係數是國家年末糧食庫存占年度消費總量的百分比，係數大於 18% 為安全，低於 17% 為不安全，低於 14% 為緊急狀態。二是糧食自給率不低於 95%、淨進口不超過國內消費量的 5%，自給率太低會受到出口國施壓影響國家的主權。三是人均糧食占有量，保證 2020 年不低於 395 公斤。四是穩定糧食播種面積。要保證糧食自給率穩定在 95% 以上，從生產能力上必須守住 18 億畝（1 公頃等於 15 畝）耕地紅線。

（五）世局變化中國大陸更重視糧食安全問題

就近 10 年來觀察（2012 年~），中國大陸大米、小麥、玉米三大主糧的自給率都在 95% 以上，安全問題較小，但是，大豆 80% 以上都是依靠進口，是世界上最大的大豆進口國。2018 年開啟美中貿易戰後，大豆被視為中美貿易戰熱度的指標。中國大陸為彌補美國大豆進口缺口，2019 年實施《大豆振興計畫實施方案》，劃定大豆、小麥、油菜籽、水稻生產保護區擴大種植面積，增產大豆成為東北農民首要政治任務。面對日趨複雜的外部環境，在佈局糧食安全時提出要擴種大豆和油料，正是要提高糧食安全，對抗外部風險的措施。

根據中國國家統計局數據顯示，2021 年中國大陸糧食產量達到 1.3657 兆斤新高。據官方稱，糧食庫存總量充足，處於歷史高位，小麥可滿足中國人 1 年半的消費需求。從供給的角度來看，近 10 餘年來，糧食幾乎連年豐收，但當局始終將「口糧絕對安全」視為底線。由於糧食主產區受到乾旱洪澇災害影響的風險依然存在，加上農藥、化肥、種子、人工等生產成本持續增加，再再推高糧價。在 2021 年底的中央經濟工作會議和中央農村工作會議，都一再強調糧食安全的戰略性問題。

此外，與糧食相關的產業基本上都是高耗能產業，無論是種植、收成、加工都需要用電，中國大陸限電與缺煤等問題，導致糧食危機進一步惡化，推高糧食成本與價格。保障糧食安全是中國大陸保障國家安全的重要戰略，糧食安全政策包括糧價保護機制、各項補貼制度、糧食儲備、流通、貿易政策、耕地保護政策及糧食消費、糧食宏觀調控的保障體系等。

中國大陸當局視「糧食安全」是國家的戰略問題，一方面努力提高國內糧食生產能力，穩定糧價，另一方面建立「糧食應急供應保障機制」，涵蓋糧食加工、供應、配送、儲運的應急保障體系基本建立；要加強國家戰略物資儲備制度建設，在關鍵時刻發揮保底線的調節作用；要利用「兩個市場」（國內市場及國際市場），進口糧食就是重要的手段。有觀點認為，中國大陸大量購糧是全球糧食價格走高和饑餓問題的重要原因之一。

證諸 2021 年國際糧食市場波動明顯加劇，國際農產品小麥和玉米年上漲幅度均超過 20%，豆油、棕櫚油上漲超過 30%，加拿大油菜籽期貨上漲達到 86%。聯合國糧食及農業組織（FAO）指出，2021 年全年糧價指數達 125.7 點，較 2020 年飆漲 28.1%，國際糧價創 10 年以來新高。這與肺炎疫情全球運輸受挫，糧食供應鏈中斷；受極端天氣影響，收成不如預期；全球化肥價格上漲，再加上中國大陸糧食需求強勁，帶動糧食價格大漲有關。由於這些因素難以在今年有明顯緩解，是以 2022 年國際糧價要止漲回穩的機率渺茫。

總之，2022 年中央一號文件是中國大陸當局再次強調糧食安全是國家安全核心課題，各界勢必全力以赴。

表 1 中國大陸歷年中央一號文件

年代	頒布時間	題目
1982 年	1982 年 1 月	《全國農村工作會議紀要》
1983 年	1983 年 1 月 2 日	《當前農村經濟政策的若干問題》
1984 年	1984 年 1 月	《中共中央關於 1984 年農村工作的通知》
1985 年	1985 年 1 月 1 日	《關於進一步活躍農村經濟的十項政策》
1986 年	1986 年 1 月 1 日	《中共中央關於 1986 年農村工作的部署》
2004 年	2003 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》
2005 年	2004 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見》
2006 年	2005 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見》
2007 年	2006 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於積極發展現代農業紮實推進社會主義新農村建設的若干意見》
2008 年	2007 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見》
2009 年	2008 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於 2009 年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見》
2010 年	2009 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》
2011 年	2010 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加快水利改革發展的決定》
2012 年	2011 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加快推進農業科技創新持續增強農產品供給保障能力的若干意見》
2013 年	2012 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於加快發展現代農業進一步增強農村發展活力的若干意見》
2014 年	2014 年 1 月 19 日	《中共中央、國務院關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見》
2015 年	2015 年 2 月 1 日	《中共中央、國務院關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見》
2016 年	2015 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於落實發展新理念加快農業現代化實現全面小康目標的若干意見》
2017 年	2016 年 12 月 31 日	《中共中央、國務院關於深入推進農業供給側結構性改革加快培育農業農村發展新動能的若干意見》
2018 年	2018 年 1 月 2 日	《中共中央、國務院關於實施鄉村振興戰略的意見》
2019 年	2019 年 1 月 3 日	《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》
2020 年	2020 年 1 月 2 日	《中共中央、國務院關於抓好「三農」領域重點工作確保如期實現全面小康的意見》
2021 年	2021 年 2 月 21 日	《中共中央、國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》
2022 年	2021 年 2 月 22 日	《中共中央 國務院關於做好 2022 年全面推進鄉村振興重點工作的意見》

資料來源：本文整理。