

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：陈卫东 中国银行研究院
叶银丹 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
联系人：刘晨
电话：010 - 6659 4264

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

乡村振兴的重要意义、存在问题与 政策建议*

——乡村振兴系列研究之一

乡村振兴是中国未来经济增长新动能的重要来源。“三农”既是经济短周期波动的重要平抑力量，也是经济长周期发展中产业交替兴衰的减震器。“三农”是国家基本安全的保护屏障，也是绿色发展的重要支点。当前推进乡村振兴还存在一些问题和困难。农业产业基础薄弱，发展效益较低。低收入人口占比较高，保障水平较低。农村空心化趋势日益严重，劳动力数量不足、质量较低问题突出。农业安全性和发展可持续性有待提高。未来，推动乡村振兴建议做好以下几方面工作。处理好政府、市场与农户，城镇化与乡村振兴，以及统筹推进与因地制宜之间的关系；加快推动农村产业现代化发展，促进农民收入提高；提升农村基本公共服务水平；强化农业安全和可持续发展。

乡村振兴的重要意义、存在问题与政策建议

——乡村振兴系列研究之一

长期以来，我国始终把“三农”问题视为关系国计民生的根本性问题，把解决好“三农”问题作为各项工作的重点。2020 年，我国脱贫攻坚取得全面胜利，“三农”工作的重点由此转向乡村振兴。根据党的十九大报告提出的乡村振兴战略目标，到 2035 年，乡村振兴要取得决定性进展，农业农村现代化基本实现，到 2050 年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

一、实施乡村振兴的重要意义

第一，乡村振兴是中国未来经济增长新动能的重要来源。实施乡村振兴将在农村基础设施建设、人居环境改善、产业发展等方面带来较大的投资需求，也将带动产业兴旺。农业现代化发展将大大提高农业劳动生产率，绿色环保产业发展以及农业与第二产业和第三产业融合发展，将带来新的经济增长点。此外，提高农民收入和保障水平是乡村振兴的重要目标，这有助于激发农村消费潜力，扩大内需。

第二，“三农”既是经济短周期波动的重要平抑力量，也是经济长周期发展中产业交替兴衰的减震器。新中国成立以来，“三农”稳定发展是我国实现经济快速发展、社会长期稳定的重要基础。从短期发展看，“三农”持续发挥着蓄水池的调节功能，成为中国应对多次经济危机的重要助力。1958 年以来，我国经济发展不仅出现过财政赤字、金融债务等内生性危机，也面临过外资撤资、亚洲金融危机以及次贷危机等外部输入型危机¹。对此，我国通过鼓励知青上山下乡、农民工返乡等政策，充分发挥“三农”对经济社会系统运行压力的承载和调节作用，实现了经济软着陆，也使得中国走出了一条与发达国家殖民扩张完全不同的、更具有可复制性的工业化道路。从长周期发展看，产业结构变化带来的劳动力不匹配情况可能带来失业压力，甚至导致“铁锈地带”等大范围城市衰弱问题。对此，农村、农业的就业吸纳功能能够有效避

¹ 温铁军：《八次危机：中国的真实经验》，东方出版社，2012.1。

免城市贫民窟的产生。当前我国正处于产业转型发展的关键时期，内外部风险和压力都较大，通过乡村振兴夯实“三农”基础，有利于赢得应对风险挑战的战略主动和回旋余地。

第三，“三农”是国家基本安全的保护屏障。“三农”问题是关系到国计民生的根本性问题。在我国人多地少，水资源季节和空间分布不均等背景下，“三农”承担着保障国家粮食安全的重任。农村农业作为就业蓄水池，能够避免城市出现大量失业，是我国缓解社会问题、维护社会安全稳定的重要缓冲垫。此外，农村还是我国优秀传统文化的主要承载地。随着对外开放持续推进，当前我国城市国际化水平大幅提升，城市文化越来越多元化，农村传承历史文化、保护我国文化安全的责任更加突出。

第四，“三农”是绿色发展的重要支点。一方面，农村长期以来都承担了较重的生态环境保护职能，也是未来绿色发展的重要基石。因此，有必要加大对农村的转移支付、推动乡村振兴，从而对农村长期以来提供的生态系统服务价值，以及农村的生态保护成本、发展机会成本等进行补偿。另一方面，农业既是重要的温室气体排放源，又是巨大的碳汇来源。根据联合国政府间气候变化专门委员会数据，农林牧渔业的温室气体排放约占净人为温室气体排放的四分之一²。同时，农业、林业等也是天然的碳汇来源。随着农业绿色转型发展的持续推进，以及农业、林业碳汇标准化计算等困难加快突破，农业将成为实现“双碳”目标的重要抓手。

二、当前推进乡村振兴亟待解决的问题

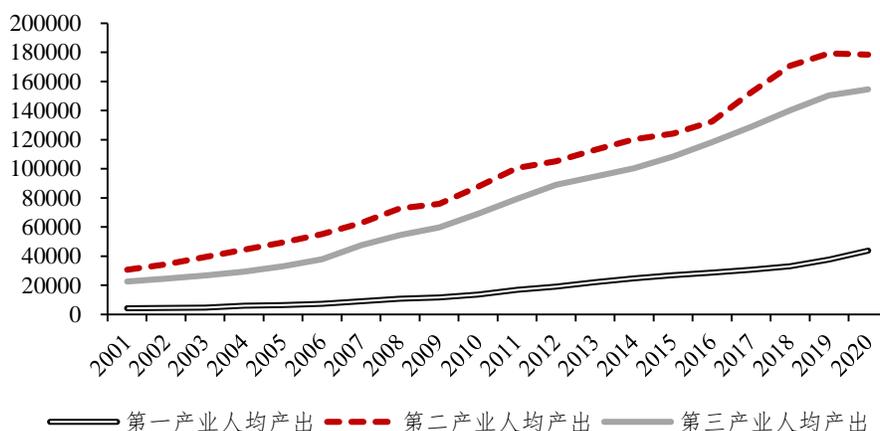
（一）农业产业基础薄弱，发展效益较低

第一，产业基础不牢固，产业融合度和市场竞争力不强。一是产业链条短，第一产业与二三产业融合程度低。从人均产出的角度来看，推动农业与第二产业、第三产业融合发展是提高农业发展效益的重要途径（图 1）。当前我国第一产业多以供应普通农产品为主，产业向后延伸不充分。第三次农业普查的数据显示，我国农业中种植业占比超过 90%，其他农业经营占比不足 8%。农产品精深加工不够，副产物综合利用

² 农业碳排放主要来源于种植业的化肥、农业、农膜、农机柴油，以及畜牧业的粪便发酵等。

程度低，我国农产品加工转化率仅为 65%左右，明显低于发达国家 80%左右的水平。此外，农村生产生活服务水平不高，第三产业发育不够，第一产业与第三产业融合程度低，农村与农业价值功能开发不充分。农业与第二、第三产业融合程度低也导致了农民收入来源单一问题，当前农民的经济来源主要以农副产品销售为主，其他途径增收较为困难。二是农业创新能力较低，农产品市场竞争力不足。大部分乡村企业科技创新能力有待提高，尤其是农产品加工创新能力不足，机械化程度、工艺水平较低，农产品市场竞争力不高。同时，农产品供给仍以大路货为主，优质绿色农产品占比较低，休闲旅游普遍存在同质化现象，缺乏小众类、精准化、中高端产品与服务，品牌溢价较低。

图 1：各产业人均最终产出（元）



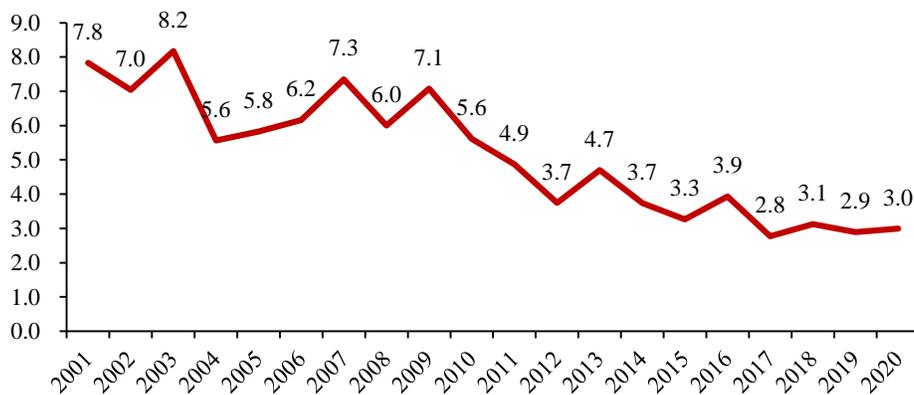
资料来源：国家统计局，中国银行研究院

第二，缺乏高效的生产、经营体系，产销效率较低。一是农业生产体系仍以小农经营为主，规模化经营占比偏低。尽管根据前文论述，由于地理条件限制，以及承担就业、保持农业蓄水池和稳定器作用的需要，未来我国农业发展不是要走全面规模化、机械化生产的路子，而是要因地制宜地将规模化生产与小农生产相结合，但第三次农业普查数据显示，当前我国规模化经营农户人员仅占 1.9%，这一比例相对偏低。二是经营体系与市场对接不足。农村生产的农作物、农产品等缺乏与消费市场高效对接的经营模式。这导致了在终端消费市场农产品价格逐年提高的情况下，由于中间销售环节过多，农户收入无实质性改善。电商模式能够省去中间环节，直接连接农户与消费

者。但当前我国有电子商务配送村落占比仅为 25%左右，并且快递物流主要集中在东部沿海地区，在中西部农村地区并不十分普及。

第三，农业生产相关保险不足，产业风险较大。当前农业生产容易受到干旱、洪涝等自然灾害，市场行情等因素影响。自新中国成立以来，我国每年农田平均受灾面积高达 6.4 亿亩，占全部种植面积的 25.5%³。近年来随着灾害防治技术提高，受灾面积有所下降（图 2），但 2000-2020 年平均受灾面积仍有 5.1 亿亩，占全部种植面积的比例依然高达 20%。若仅按照较为轻微的危害程度（减少 20%收益）、平均亩收益 700 元计算，每年至少因灾害损失 8400 亿元。我国每年的农业补贴合计约为 2000 亿元左右，即农民需承担约 6000 亿元的损失。以农业保险补贴深度（政府提供的各类农业保险补贴占农业 GDP 的比重）来衡量，2007 年全球 65 个国家的平均水平为 0.63%，美国高达 4.4%，日本为 1.3%。相比之下，2007 年我国这一比例只有 0.16%，即使补贴总额逐年增长，2018 年也只达到了农业 GDP 的 0.4%左右，仍明显低于全球平均水平。从全球视角出发，政府对农业保险的补贴主要包括对农民的保费补贴、对保险公司的经营费用补贴和通过再保险方式对超赔损失进行分担的超赔补贴三大类，美国等发达国家都是三项补贴俱全，而我国只有保费补贴，没有费用补贴和超额补贴。

图 2：2000-2020 年我国农作物受灾面积（亿亩）



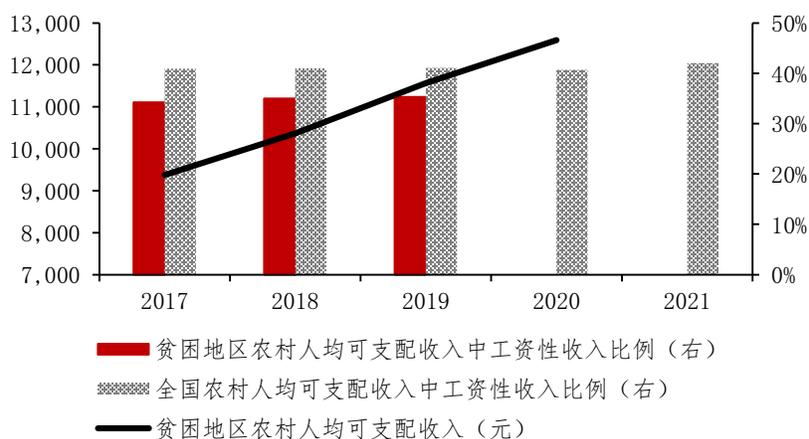
资料来源：国家统计局，中国银行研究院

³ 数据从新中国成立开始统计，前期受灾面积占比较高，是 2020 年的 4-5 倍。此外，该数据为受灾面积，非成灾面积，具体受灾原因包括：洪涝、旱灾、冰雹、冷冻。根据国家统计局数据，历年受灾面积是成灾面积的 2 倍左右。

（二）低收入人口占比较高，保障水平较低

第一，农村低收入人口依然较多，政策退出后出现规模性返贫风险较高。一是全面脱贫后，我国农村地区依然是低收入人群聚集地。尽管农村在自产自销模式下，基本生活成本较低，但从乡村振兴战略实现农民生活富裕的目标来看，当前农民收入还有较大差距。若将全国居民收入中位数 40% 作为低收入群体判断标准，全国 90% 的低收入群体长期分布在农村地区。2018 年农村低收入群体占比约为 14%。如果利用欧盟或 OECD 国家所采用的中位数 50% 或 60% 作为低收入群体判断标准，则农村低收入群体规模将会更大。二是相对贫困地区尚未形成以产业带动收入的良性循环，未来扶持政策退出带来的规模性返贫风险较高。我国贫困地区农村居民年人均可支配收入从 2014 年的 6221 元提高到 2020 年的 12588 元，6 年时间增长了 102.3%，明显高于同期全国农村居民人均可支配收入的增幅 63.3%。但这主要受非工资性收入增长带动，即主要是相关政策扶持的结果，而不是来自于产业发展。这预示着未来相关扶持政策逐步退出将带来较大的收入下降和返贫风险。2017 年到 2020 年，贫困地区农村居民人均可支配收入来源于工资性收入的比例在 35% 左右，比全国农村人均可支配收入的这一比例低了近 6 个百分点（图 3）。

图 3：贫困地区农村居民人均可支配收入来源于非工资性收入的比例高于农村整体



资料来源：Wind，中国银行研究院

第二，农民保障水平较低。与城市相比，农村的社会保障功能明显不足，存在大

病致贫、空巢老人养老等民生问题。这些民生领域的短板直接影响到农村能不能留得住人，从而影响农村可持续发展与乡村振兴。由于物价差异、农村存在自给自足经济等原因，城乡生活成本差距较大，不宜将“新农保”（新型农村社会养老保险）和城镇职工养老保险的保障水平直接比较。相比之下，城乡医疗保险的保障程度更具可比性。在报销比例上，各地“新农合”（新型农村合作医疗）报销比例一般为 50%-70%，门诊和住院最高报销额分别为 2 千元和 17 万元左右；城镇职工医保报销比例一般为 70%-85%，门诊和住院最高报销额分别为 2 万元和 30 万元左右。此外，城镇职工医保在缴纳满年限、到达退休年龄后可终生免费享受医保待遇，新农合则需要终生缴费。农村老弱病残相对集中，当前其医疗保险保障水平还难以达到构造“农村社会安全网”的水平。

（三）农村空心化趋势日益严重，劳动力数量不足、质量较低问题突出

第一，农村人口老龄化程度加深、空心化现象普遍。第七次全国人口普查数据显示，当前我国各地村庄中 59 岁以上的老龄人口占全村总人口的比重均超过 10% 的老龄化社会标准线，这表明全国几乎所有的农村都存在老龄化问题。第三次农业普查结果显示，全国农业生产经营人员中，年龄 35 岁及以下人员占 19.17%，年龄在 36 至 54 岁之间人员占 47.25%，年龄 55 岁及以上人员占 33.58%。可见由于务农收入低等原因，越来越多 35 岁及以下青壮年农民进城务工，致使村庄、甚至中西部、东北地区农业县城出现空心化现象。

第二，教育资源萎缩匮乏，农村整体知识水平提升缓慢。一是教学条件差，与城市学校差距大。随着村庄衰败，农村学校日渐衰落，村小合并后，农村小学生大多在较远的乡镇或集中教学点上学，其教学质量、师资水平虽好于村小，但与城市仍相距甚远。二是农村教育经费水平低。1997 年到 2020 年，全国农村普通小学的生均教育经费从 297 元提高到 1.38 万元，同期全国普通小学的生均教育经费从 368 元提高到 1.45 万元。农村小学和全国小学的生均教育经费之比从 2014 年开始呈下滑趋势，表明财政资金在农村和城市的小学教育投入方面，对农村地区的支持力度弱于城市（图

4)。

图 4：农村小学和全国小学的生均教育经费之比



资料来源：Wind，中国银行研究院

（四）农业安全性和发展可持续性有待提高

第一，耕地生态可持续性下降，粮食、种子安全保障亟需提高。在耕地方面，世界银行数据显示，2021 年中国人均耕地面积 0.007 平方公里，仅为世界人均水平的一半左右。同时，土壤生态问题突出，中国是全球化肥用量最多的国家，土壤氮磷流失严重，重金属超标率快速提高，地膜使用量持续增长但回收率却低于 60%。随着耕地重心北移和开发强度过大，东北、华北产区土壤呈现“变薄、变瘦、变硬”症状。在粮食安全方面，中国是全球第一大粮食进口国，若用粮食产量/（粮食产量+粮食进口

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_42972

