

乡村振兴专题研究系列三

“乡村振兴”战略如何落地？

相关研究报告

《宏观深度报告*乡村振兴专题研究系列二：“乡村振兴”钱从哪里来？》 2021-05-07
 《宏观深度报告*中国“乡村振兴”怎么做？——来自日韩的启示》 2021-03-25

证券分析师

钟正生 投资咨询资格编号
 S1060520090001
 zhongzhengsheng934@pingan.com.cn

张德礼 投资咨询资格编号
 S1060521020001
 zhangdeli586@pingan.com.cn

研究助理

张璐 一般从业资格编号
 S1060120100009
 zhanglu150@pingan.com.cn

本报告仅对宏观经济进行分析，不包含对证券及证券相关产品的投资评级或估值分析。



■ 本文是我们“乡村振兴系列报告”的第三篇，聚焦于乡村振兴这一战略如何落地。2021年国家乡村振兴局成立、《乡村振兴促进法》正式颁布，标志着这个将持续30余年的宏大战略大幕已徐徐拉开。我们认为，短期的工作重心在于巩固脱贫攻坚成果，并做好与乡村振兴的有效衔接；此后围绕乡村振兴20字方针，重点在产业兴旺和生态宜居，有序推动乡村振兴各项工作落地，目前各项保障机制也正逐步完善。

1. 乡村振兴战略分三步走，短期工作重点在于巩固拓展脱贫攻坚成果。乡村振兴战略的目标：一是到2020年乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成，重点是脱贫攻坚，目前已完成。二是到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。三是到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。对摆脱贫困的县设置了5年过渡期，由于832个国家级贫困县主要是在2017年到2019年摘帽的，未来两三年的工作重心或主要在于巩固前期成果，守住防范系统性返贫的底线。

2. 乡村振兴的重点在于“产业兴旺”和“生态宜居”。产业兴旺方面，注重一二三产业融合发展、县域内城乡融合发展，以此提高第一产业的附加值率。具体重点工作方向：一是保障粮食安全、打好种业翻身仗；二是推进绿色农业发展；三是构建现代乡村产业体系，包括农产品初加工和精深加工、开发休闲农业和乡村旅游、“一村一品”和“一县一业”等。生态宜居方面，一是改善农村人居环境，如提高农村生活污水和生活垃圾的处理能力、继续推动厕所革命、改善村容村貌等；二是加强乡村公共基础设施建设，包括道路、自来水、能源和数字化基础设施等；三是加快城乡基本公共服务均等化，这对实现乡村振兴、避免农村人口空心化而言至关重要。

3. 乡村振兴保障机制逐步建立。当前中国城乡之间在收入、基本公共服务等方面都存在不小差距。乡村振兴和新型城镇化同步推进尽管并不冲突，但平衡好乡村振兴所需要的人口从农村向城市转移，与避免农村出现空心化，并不是一件容易的事情。乡村振兴的远期目标，是在2050年全面实现乡村振兴，农业强、农村美和农民富。用30年的时间去实现一个宏大目标，就需要一些制度层面的保障。目前乡村振兴相关的保障机制已逐步建立，《乡村振兴促进法》提供了法律层面的保障，并就政府所主导的财政和金融资源如何向乡村振兴倾斜、如何保障乡村振兴所需的人才做了相关规定。

正文目录

一、	乡村振兴“三步走”	4
二、	乡村振兴战略如何落地?	6
	(一) 产业兴旺	6
	(二) 生态宜居	10
三、	乡村振兴保障机制	14

图表目录

图表 1	2020 年中国已实现全面脱贫.....	4
图表 2	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	5
图表 3	中国 832 个国家级贫困县主要是在 2017 年-2019 年摘帽的.....	5
图表 4	第一产业的就业人员比例仍远高于它在 GDP 中的占比	6
图表 5	中国在一二三产融合发展上已具有一定经验	7
图表 6	七普数据显示的人户分离人口规模 远高于抽样调查得到的结果.....	8
图表 7	中国粮食产量和估算的粮食自给率	9
图表 8	统计起点 500 万元导致部分农村基建项目没有被统计，农村基建投资额被低估	10
图表 9	农村在生活污水和生活垃圾的处理方面都存在短板	11
图表 10	全国农村卫生厕所普及率	11
图表 11	全国公共财政支出用于农村道路建设的资金规模增长缓慢.....	12
图表 12	近年中国集中供水的行政村比例	12
图表 13	城市和农村的每万人拥有卫生技术人员数.....	13
图表 14	农村小学和全国小学的生均教育经费之比 2014 年开始下滑	13

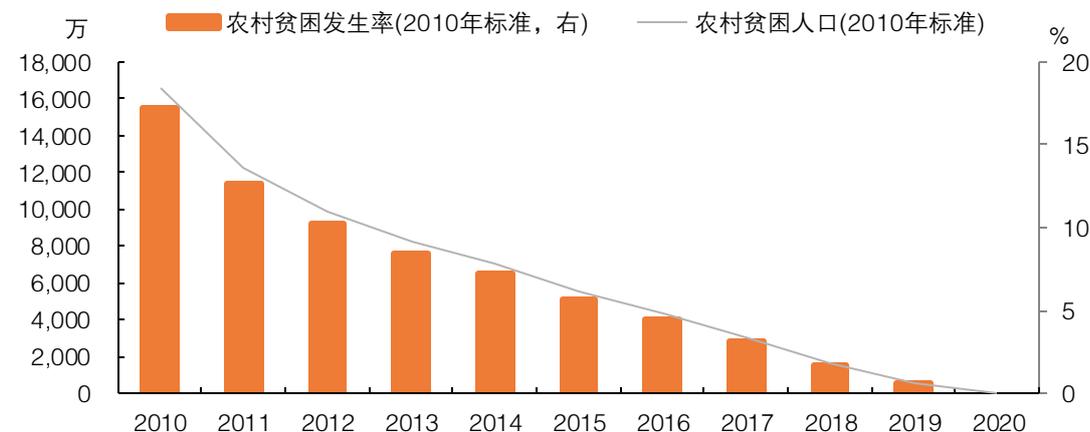
本文是我们“乡村振兴系列报告”的第三篇，聚焦于乡村振兴这一战略如何落地。2020年中国已全面实现脱贫，2021年国家乡村振兴局成立、《乡村振兴促进法》正式颁布，标志着这个将持续30余年的宏大战略大幕已徐徐拉开。我们认为，**短期工作重心在于巩固脱贫攻坚成果，并做好与乡村振兴的有效衔接**；此后围绕乡村振兴20字方针，重点在产业兴旺和生态宜居，有序推动乡村振兴各项工作落地，目前各项保障机制也正逐步完善。

一、乡村振兴“三步走”

乡村振兴战略最早在2017年9月召开的十九大上出现。十九大报告指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，乡村振兴成为经济社会发展的七大战略之一。

2018年中央一号文件明确了实现乡村振兴战略的三步走目标。一是到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。在一号文件确定的各项目标中，约束性最强的是“现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困”。和攻坚脱贫的要求一样，目前这一目标已实现。二是到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。这具体包括农业结构得到根本性改善、相对贫困进一步缓解、城乡基本公共服务均等化基本实现、城乡融合发展体制机制更加完善等。三是到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

图表1 2020年中国已实现全面脱贫

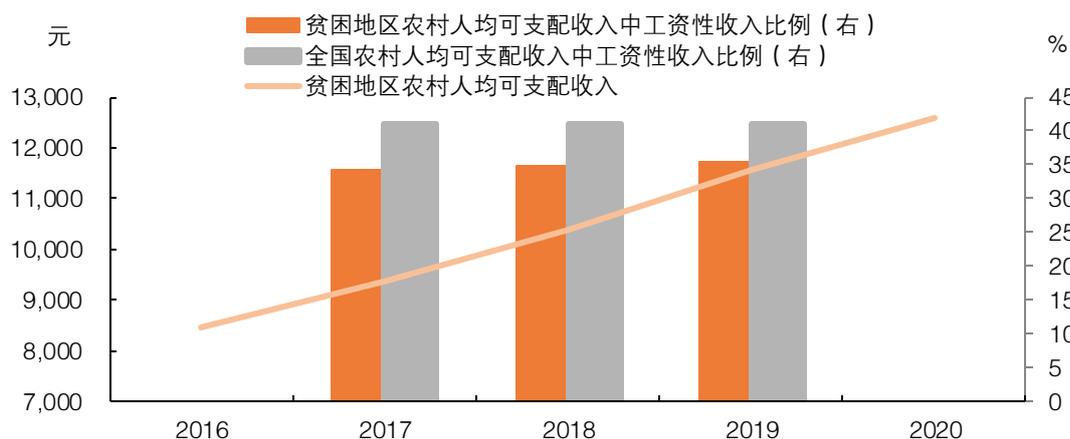


资料来源: Wind, 平安证券研究所

由此可见，虽然乡村振兴战略是在今年引起高度关注，但它早已在运筹帷幄之中了，与脱贫攻坚也有着很好的融合。一方面，脱贫攻坚是乡村振兴的基础，在解决贫困问题后，乡村振兴目标可以比单纯经济层面的增收更多元化，这和韩国从一穷二白中开始新村运动有很大不同。另一方面，乡村振兴是脱贫攻坚的延伸，脱贫攻坚要解决的问题是绝对贫困，而乡村振兴是要缓解相对贫困和让农民富起来。

短期工作重点在于巩固拓展脱贫攻坚成果，并与乡村振兴有效衔接。我国贫困地区农村居民人均可支配收入从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%。但贫困地区农村居民人均可支配收入的跃升受各类帮扶政策的影响较大。2017年到2019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，这折射出贫困地区农村居民非工资性收入的比例更高。若各类帮扶政策较快退出，有可能出现规模性返贫。

图表2 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, 平安证券研究所

根据 2021 年中央一号文件,对摆脱贫困的县从脱贫之日起设立 5 年过渡期,做到“扶上马送一程”。中国 832 个国家级贫困县,主要是在 2017 年-2019 年摘帽的,因此过渡期内巩固脱贫攻坚成果的任务依然艰巨。过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定,并逐项分类优化调整,合理把握节奏、力度和时限,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡,推动“三农”工作重心历史性转移。

图表3 中国 832 个国家级贫困县主要是在 2017 年-2019 年摘帽的



资料来源: 国家乡村振兴局, 平安证券研究所

过渡期内巩固拓展脱贫攻坚和推进贫困地区乡村振兴主要工作方向有四个:一是,加强对重点人群的动态监测和政策帮扶。包括对易返贫致贫人口及时发现和帮扶、守住防止规模性返贫底线,以及开展农村低收入人口动态检测,实行分层分类帮扶。二是,和脱贫攻坚阶段相比,更注重就业帮扶和产业扶持。统筹用好公益岗位,对符合条件的就业困难人员进行就业援助。在农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式,吸纳更多脱贫人口和低收入人口就地就近就业。对有劳动能力的农村低收入人口,坚持开发式帮扶,帮助其提高内生发展能力,依靠双手勤劳致富。根据国家乡村振兴局领导的介绍,今年脱贫人口就业规模目标不少于 3000 万。三是,推动相关基础设施项目建设。包括易地搬迁后完善安置区配套基础设施、产业园区配套设施和公共服务设施,以及在脱贫地区重点建设一批区域性和跨区域重大基础设施工程。四是,加大对脱贫县乡村振兴支持力度。在西部地区脱贫县中确定一批国家乡村振兴重点帮扶县集中支持,支持各地自主选择部分脱贫县作为乡村振兴重点帮扶县。

二、乡村振兴战略如何落地？

乡村振兴的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡村文明、治理有效、生活富裕”，非常多元化，除了经济层面的外，还包括生态、乡风和基层治理等。根据 2018 年的中央一号文件，通过乡村振兴要“让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园”。

这与上世纪六七十年代日韩对乡村振兴的定位相似。日本 1961 年实施的《农业基本法》，将农业政策从原来的产业政策调整为社会政策，要完善乡村交通、卫生、文化等基础设施，改善生活、妇女就业环境，提升农民福祉水平。推动新村运动的时任韩国总统朴正熙说过，可以把新村运动称作为一场追求更美好生活的运动。他的总统经济事务特别助理朴振焕在其著作中称，新村运动是“通过参加建设村庄项目，开发农民的生活伦理精神，从而加速农村现代化的发展”。

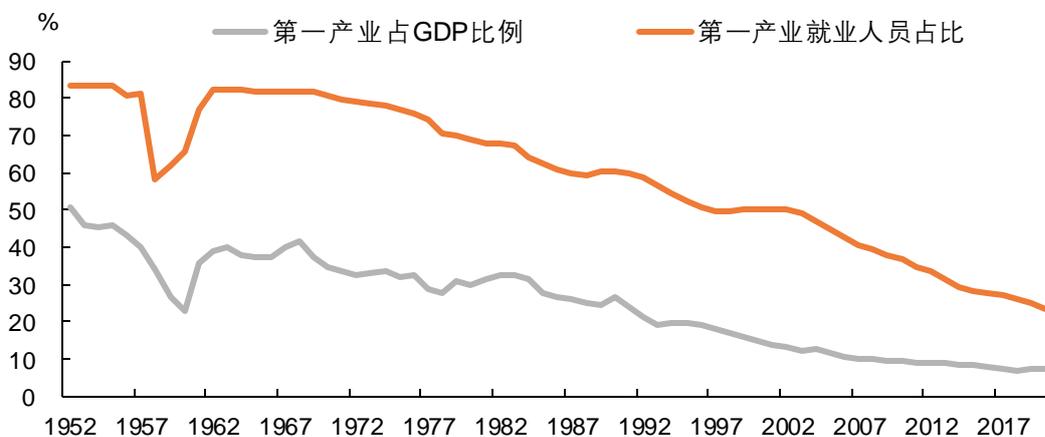
乡村振兴 20 字方针中，产业兴旺和生态宜居，预计将是开展乡村振兴工作时的重中之重。一是，尽管乡村振兴的目标非常多元化，但收入提高和生活环境改善是基础，而产业兴旺是农村经济内生性增长和居民收入持续提高的前提。二是，参考日韩经验，它们乡村振兴的初期重心都是在改善基础设施、加快农业现代化等方面。

因此，我们这篇报告主要围绕产业兴旺和生态宜居这两点，来分析乡村振兴怎么做。

（一）产业兴旺

2020 年中国第一产业就业人员占比 23.6%，只贡献了 7.7% 的 GDP，与二、三产相比农业的生产效率明显偏低，加快农业现代化是乡村振兴的必经之路。韩国政府在上世纪七十年代一个很重要的工作就是推广种植高产量水稻和推动农业机械化，实现粮食增产。中国已经过了单纯追求粮食增产、提高粮食自给率的阶段，产业兴旺的核心是要提高附加值率。

图表 4 第一产业的就业人员比例仍远高于它在 GDP 中的占比



资料来源：Wind，平安证券研究所

从已发布的乡村振兴相关文件看，提高农业附加值率，注重两个融合。

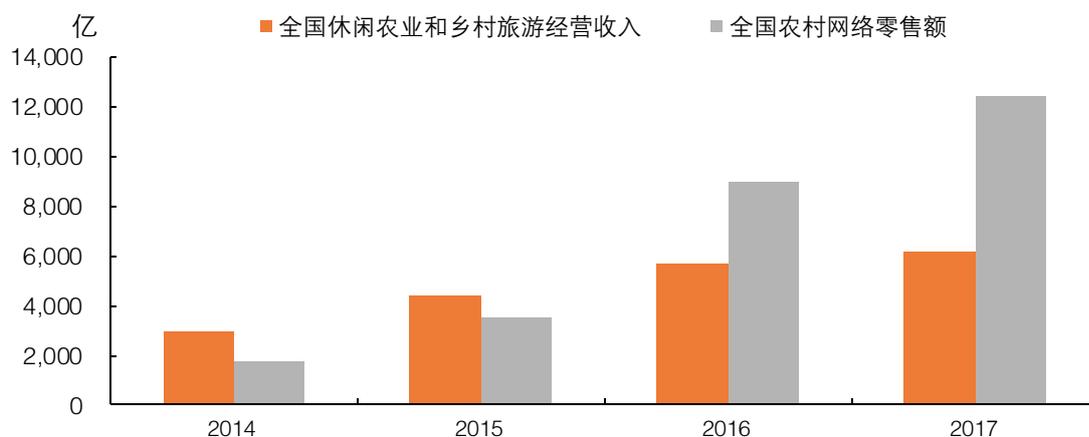
一是，“一二三产业融合发展”。通过延长产业链、提升价值链和完善利益链，让农民能够更多分享产业增值收益。根据 2021 年中央一号文件，将推进农村一二三产业融合发展示范园和科技示范区建设。

在具体推进农业和二、三产融合时，有几个大方向：第一，实施农产品加工业提升行动，支持主产区农产品就地加工转化增值。第二，重点解决农产品销售中的突出问题，加强农产品产后分级、包装、营销、建设现代化农产品冷链仓储物流体系，以此更直接连接农产品和消费者，利润从原先的层层

分享到主要分配给农民。在今年的中央一号文件中，也着重强调了要加快实施农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程。第三，和旅游结合，实施休闲农业和乡村旅游精品工程。第四，发展创意农业、特色文化产业。近年国内也有不少地方政府，在推广“一村一品”。

中国此前就有一二三产融合的经验。根据国家发改委农村经济司发布的《农村一二三产业融合发展报告（2017）》，2017年中国就把农村一二三产业融合发展作为农业供给侧结构性改革的重要抓手，通过积极拓宽投融资渠道、加强培训、强化用地保障、开展试点示范等，推动农业和二、三产的融合，并取得了一定成效。2017年全国休闲农业和乡村旅游经营收入超过6200亿元，年接待游客22亿人次。当年全国农村网络零售额达到12448.8亿，同比增长39.1%；农村网点达到985.6万家，同比增长20.7%，带动就业人数超过2800万人。

图表5 中国在一二三产融合发展上已具有一定经验



资料来源：国家发改委农村经济司，平安证券研究所

从日本乡村振兴经验看，促进农村地区的非农产业发展能够缩小城乡收入差距。早在1971年，日本就实施了《促进在农村地区工业发展法》，适当放宽了农地用途管理，鼓励制造业、运输业、仓储业、包装业和批发业这五类劳动密集型企业在农村投资建厂。此外，日本还推动成立以经济服务为核心的农林渔协，鼓励农林渔协开办农产品加工厂，允许农林渔协开办医院、养老院、体育馆和文化馆等。2010年又实施《六次产业化及地产地销法》，鼓励农民开发、销售具有本土特色的农产品，以此获得更高附加值。

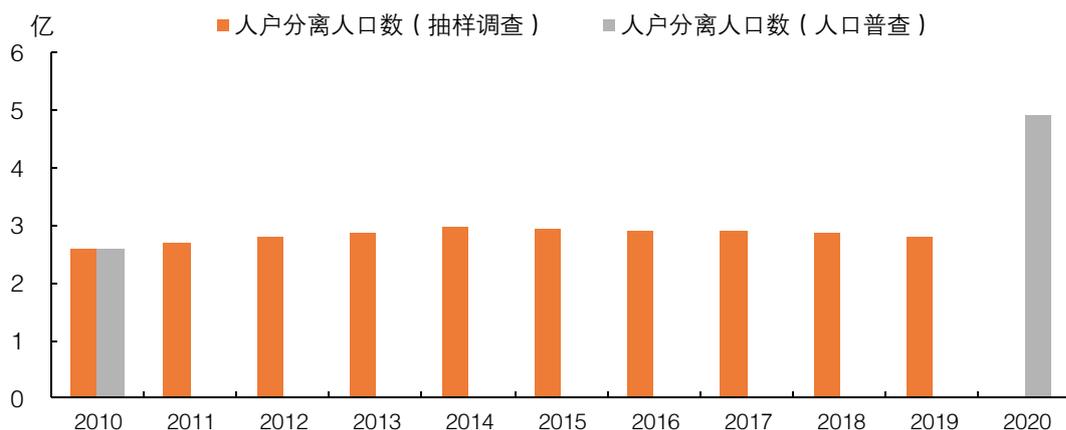
二是，“县域内城乡融合发展”。在之前报告里，我们从日韩经验和中国人多地少这一客观事实出发，认为乡村振兴和新型城镇化两者并不冲突，而是相辅相成的，可以协同推进。2021年中央一号文件，明确指出促进大中小城市和小城镇协调发展，把县域作为城乡融合发展的重要切入点。《中华人民共和国乡村振兴促进法》第七章为“城乡融合”，县级人民政府在推动城乡融合时扮演着重要角色。

一号文件第十九条专门部署“加快县域内城乡融合发展”。核心内容如下：第一，强化统筹谋划和顶层设计，破除城乡分割的体制弊端，加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道。第二，统筹县域产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发、村落分布等的空间布局，实现县乡村功能衔接互补。第三，加快小城镇发展，完善基础设施和公共服务，发挥小城镇连接城市、服务乡村作用。第四，推动在县域就业的农民工就地市民化，增加适应进城农民刚性需求的住房供给。

根据一号文件，两个“融合”也有“融合”之处：第一，依托乡村特色资源优势，打造农业全产业链，把产业链主体留在县城。第二，立足县域布局特色农产品产地初加工和精深加工，建设现代农业产业园、农业产业强镇、优势特色产业集群。

为什么城乡融合要以县域内为重点呢？我们认为可能三个原因。一是避免农村快速空心化。人口七普数据显示，2020年中国人户分离人口达到4.9亿，比2019年抽样调查得到的结果2.8亿提高了75%。大量人口尤其是农村人口没有生活在户口所在地，在外工作、求学。县域内城乡融合后，老家有更多的就业机会，一部分人可以选择回老家，生活在农村但是在小城镇或者县城工作，缓和农村地区老龄化、留守儿童等空心化问题。二是以县域为单位推动城乡融合，规模适中，统筹各项规划和执行工作推动起来沟通成本低。三是中国城镇化进程中，县城相比城镇有更集中的公共服务，县城房价相比于地级市又更低，因而县城通常是农村人口进城的第一选择。县域内城乡融合能够有助于解决农村人口进城找不到工作、住房供应不足等问题。

图表6 七普数据显示的人户分离人口规模 远高于抽样调查得到的结果



资料来源: Wind, 平安证券研究所

对农业来说，推动“产业兴旺”，重心就是要推进农业现代化。参考乡村振兴的相关文件，预计以下几个重点方向将获得更多政策支持。

■ 1、保障粮食安全，打好种业翻身仗

世界银行数据显示，2018年中国人均耕地面积0.09公顷，只有全球平均水平的一半。2016年中国粮食产量开始缓慢增长，2018年还减产了0.56%。2020年中国粮食产量为6.70亿吨，进口粮食1.43亿吨，出口粮食354万吨。如果用粮食产量/(粮食产量+粮食进口量-粮食出口量)来衡量粮食自给率，那么2020年中国粮食自给率为82.8%。民以食为天，保障粮食安全至关重要，在逆全球化和贸易保护主义盛行的时候更是如此。

乡村振兴中，保障粮食安全是加快推进农业现代化的重中之重。2021年中央一号文件就把“提升粮

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_20401

