

# “三农”决策要参

2020年第5期（总第324期）

清华大学 中国农村研究院

2020年3月27日

## “十四五”时期农业农村发展环境分析与战略思考

**内容摘要：**“十四五”时期，我国人均 GDP 将进入一万美元区间，届时我国经济结构转换、产业结构转型、新型城镇化推进、乡村振兴战略的实施，都会给我国农业农村发展带来新机遇。同时还要看到，中国的宏观环境或将发生变化，其中经济增长率进一步下降，国家财政收入增长放缓，会挤压政府支持农业农村优先发展的空间；国内产业结构变动会加大农民就业困难；城镇化进程可能会慢于“十三五”时期，由此给农业剩余劳动力转移、实现农业适度规模经营带来不利；国际环境变化特别是中美贸易战也将对农业农村带来极大影响；还有，农民收入增长速度将继续放慢，城乡、群体间差距扩大趋势扭转难度加大。建议“十四五”期间推进农业农村优先发展实施“三加战略”，即加大对农业农村的支持力度，加快推进新型城镇化，加大体制机制改革。

**关键词：**“十四五”规划 农业农村发展 内外发展环境 “三加战略”

“十四五”时期是我国全面实现小康社会以后的第一个五年规划期，中国人均国内生产总值将进入一万美元区间，届时我国的内外部发展环境必将发生变化，经济发展中需求结构、产业结构以及社会结构转型都会继续向前推进，这些可能的变化对未来农业农村发展将带来何种影响，我国农业农村发展应该选择哪种发展思路，这是本文试图回答的主要问题。

### 一、“十四五”是实现农业农村现代化最后一公里的关键时期

通过考察日本、韩国及台湾地区，这些国家或地区在从中上等收入阶段向高收入阶段迈进过程中，农业现代化都处于加快推进时期。2018年，我国人均国内生产总值9771美元，恰恰处于中上等收入阶段，距离高收入阶段门槛值仅有21%，这个时期往往是一国聚集公共资源支持农业现代化的最快推进期。

其一，经济结构转换将会加快农业现代化的进程，有利于增加农村基础设施和公共服务的供给。经过多年持续大规模的公共投资建设，我国发达地区、城市以及工业领域，路水电气网房等大规模投资建设基本完成，公共投资空间开始变得越来越小，就剩下最后“一公里”的空间，而这最后空间大多留在了农业农村领域或边远地区。显然，“十四五”期间扩大内需，发挥公共投资对经济增长的关键作用，农业、农村必然会成为集中投放公共资源的重点领域。

其二，产业转型升级、新型城镇化会给农业农村带来发展机会。服务业进一步发展，特别是对第二产业的替代，对农村发展有利。一方面，服务业向农业农村延伸，填补了农村的服务空白，提高了

生产效率，提升了农村居民的生活便利度。另一方面，服务业就业弹性高，快速发展有利于加快农业剩余劳动力向外转移。再看城镇化推进，假定“十四五”期间，我国常住人口城镇化率每年提高一个百分点，届时农村人口将跌破 5 亿人口大关，实际人口可能为 4.8 亿，农业劳动力可能跌破 2 亿，减少到 1.73 亿。这有利于推进农业转移人口市民化，加快实现农业规模化经营，促进农业劳动生产率提高。农村人均拥有耕地会由目前的 3.59 亩上升到 4.21 亩。农业劳动生产率由 2018 年的 4829 美元提高到 7500 美元。

其三，从国家乡村振兴具体行动计划看，“十四五”时期是我国推进乡村振兴战略规划的关键五年。乡村振兴战略规划中 82 个工程行动计划大多数要在“十四五”期间完成，这些工程行动计划的完成，都将有利于加快农业现代化进程。例如加强农业农村基础设施建设，增加农村公共服务，改善农村生态环境。具体讲，8 亿~10 亿亩的高标准农田建设将会如期完成，农村一二三产业融合发展示范园区创建计划（包括先导区、示范基地建设）会取得明显效果，一批数字农业和智慧农业发展、新型经营主体培育和国家农业高新技术产业示范区、国家农业科技园区、农村“星创天地”、农村双创示范园区或基地等工程计划行动都将得到落实并开始见效，另外，由于中央、国务院实施农业农村优先发展，农村交通物流设施网络建设、农村水利基础设施网络建设、农村能源基础设施建设、农村新一代信息基础设施建设也将得到进一步加强，乡村教育文化、健康卫生、基本医疗和基本养老等公共服务总量供给也会增加，结构

会优化，农民收入水平会有所提高，生活水平也将得到改善。

因此，“十四五”期间，我国农业农村将会在全面实现小康社会后进入新的发展阶段，农业农村现代化将会取得新的成就。

## 二、“十四五”期间农业农村发展的宏观环境将发生变化

同时还必须看到，“十四五”时期我国经济社会发展的宏观环境或将发生变化，对未来农业农村的发展必将产生深刻影响。

其一，“十四五”时期经济增长率会进一步下降，破六的风险进一步上升，将给国家财政收入增长带来压力，进而挤压政府支持农业农村优先发展的空间。2010年以来，我国经济已经从高速增长转向中速增长，目前经济增长速度还在继续下行。“十四五”期间经济增长率跌破6%可能是大概率事件。经济增速破6以后，会对农业农村发展带来两方面影响。一是国家财政收入将出现下降，各级政府对乡村振兴的支持空间会受到公共财政收入不足的限制。在政府财政支出结构刚性条件下，由于对企业降税减费和经济增长下行带来的财税收入不断减少，政府将面临财政收入增长不断下降与支出刚性增长的矛盾，这将使各级政府向农业农村增加公共投入变得越来越困难。二是经济增长速度下降，还会影响农民打工就业。2015—2018年，我国经济增长从6.9%降到6.6%，年平均就业量分别增加152万、37万、-54万，也就是说这几年随着经济增长率下降，我国的就业量增量在不断下降，而且绝对量开始减少。“十四五”时期经济增长率继续下行，势必会导致社会就业量继续下降。众所周知，每当经济增长下行时，受就业岗位裁减影响首当其冲的是农民。

其二，国内产业结构变动对农业农村带来的可能冲击。自 2014 年以来，我国工业用工人数出现持续下降的趋势（见表 1），2014—2018 年，我国规模以上工业企业用工数量减少了 2034.9 万个，下降了 20.4%，其中国有及控股工业企业、私营工业企业、外资和港澳台工业企业分别下降了 23.1%、19%、23.7%。可以预测，“十四五”期间，来自以下三方面的变化还会使工业企业用工数量继续减少：第一，在企业成本全面上升条件下，还会有一批制造业向东南亚转移；第二，国际市场对我国中低端制成品需求减少；第三，工业资本深化特别是智能化改造，都将使工业不断减少对劳动力的需求。这些变量会大大增加农民就业的困难。

表 1 2014—2018 年规模以上工业企业用工人数变化

（单位：万人）

年份	总计	国有及控股企业	私营企业	外资港澳台企业
2014	9977.2	1842.7	3505.3	2472.4
2015	9775.0	1777.8	3464.0	2355.4
2016	9475.6	1695.9	3397.8	2182.4
2017	8957.9	1595.8	3230.0	2052.3
2018	7942.3	1418.1	2840.7	1887.0
2018-2014	-2034.9	-424.6	-664.6	-585.4

资料来源：根据 2019 年中国统计年鉴整理计算。

当然，“十四五”期间服务业的发展会吸纳一些从工业领域流转出来的劳动力。但值得注意的一个趋势是，服务领域的互联网+、5G+ 和形形色色的电商正在替代传统的商贸、物流、金融等行业，已经造成传统服务行业的衰退。因此，服务领域新业态、新模式的兴起，首先是对传统服务业的替代，其次才是规模扩张，不过这些新业态、

新模式的多数行业对劳动力的需求弹性都低于传统服务业。“十四五”时期，期望服务业增长来解决社会就业问题还面临诸多难题。

其三，“十四五”期间城镇化进程可能会慢于“十三五”时期，由此给农业剩余劳动力转移、实现农业适度规模经营带来困难。众所周知，实现农业适度规模经营，提高农业劳动生产率，在很大程度上依赖于农业剩余劳动力的不断转移。只有农业部门劳动力减少到一定程度时，农业适度规模经营、农业劳动生产率提高才具备基本条件。显然，转移农业部门的剩余劳动力，最主要途径是城镇化。从世界各国的发展经验看，一个国家（或地区）城市化最快的时期恰恰是人均 GDP 水平处于中上等收入阶段。从表 2 可以看出，1960 年到 2018 年世界不同收入类型国家 58 年里城市化发展速度是不同的，低收入类型国家城市化率平均上升了 19.99 个百分点，中低收入国家上升了 20.98 个百分点，中上等收入国家上升了 37.96 个百分点，高收入国家上升了 17.83 个百分点，城市化率上升最快的是中上等收入国家。此类国家平均每年上升 0.65 个百分点。

表 2 不同类型经济体城市化变化 (单位：%)

年份	低收入	中低收入	中上等收入	高收入
1960	12.58	19.53	28.27	63.51
1965	14.21	20.82	31.28	66.02
1970	16.43	22.22	32.19	68.47
1975	18.17	23.98	33.54	70.28
1980	19.78	26.02	36.28	71.68
1985	21.49	27.85	39.83	72.96
1990	23.27	27.79	43.05	74.26
1995	24.78	31.40	46.48	75.53

2000	26.15	32.98	50.13	76.67
2010	29.57	36.94	59.47	79.92
2018	32.57	40.51	66.23	81.34

资料来源：根据世界银行网站（world bank WDI database）计算。

自 2010 年以后，中国进入中上等收入国家行列，到 2018 年我国人均 GDP 为 9771 美元，中国经济发展水平正在向高收入国家门槛值靠近。按道理，此时我国城镇化应处于加快时期，城市化水平理应达到中上等收入国家的平均水平，但是，2018 年我国常住人口城镇化率 59.58%，户籍城镇化率 43.37%，不但明显低于同类国家水平，而且近几年我国城镇化，特别是户籍城镇化出现了三个问题：第一，一些城市出现了产业收缩，进而引起人口收缩；第二，有些地方政府对城镇化的不当干预导致城镇人口密度下降，甚至有些城市利用行政手段挤走了大量中低端人口，使得城市人口数量下降了；第三，城镇化进程在中上等收入阶段提前出现了减缓趋势。按常住人口计算，2010 年我国城镇化率当年上升 1.61 个百分点，2015 年上升 1.33 个百分点，2017 年上升了 1.17 个百分点，2018 年上升了 1.06 个百分点。之所以出现这种反常现象，主要原因是城乡二元体制改革滞后，阻碍了农业转移人口市民化的进程。可以预见，“十四五”期间原有城乡二元结构不可能从体制上完全打破，要想使公共资源配置向农业农村倾斜、农业转移人口向城镇顺畅流动，还面临着严峻的结构性矛盾和体制性障碍。若如此，“十四五”期间我国实现农业适度规模经营的进程不会太快，农业劳动生产率与发达国家的差距也不可能大幅度缩小。

其四，国际环境变化特别是中美贸易战对农业农村带来极大影响。目前，世界市场的一些新动态从供求两方面影响我国农业农村的进一步发展。一是欧美等发达国家对中国的需求正在变弱，导致中国劳动密集型产业发展遇到外需不足的困难。二是发达经济体利用优质营商环境吸引国际高端资本技术回流本国，对中国发展中高端产业形成竞争和挤压。三是发展中国家正在学习中国的发展模式，发展与中国一样的劳动密集型产业，生产同中国一样的劳动密集型产品，也同中国一样将这些产品出口到发达国家市场，在那里对中国同类产品发生了极为明显的市场供给替代。这些动态变化趋势，既对中国当前以及今后发展劳动密集型产业带来了极大竞争压力，也加大了我国产业高端化的阻力。这些变化显然不利于农村劳动力转移和农民进城打工就业。

还有，中美贸易战对我国农产品供求和农民收入的影响更不可忽视。美国对中国输美 5500 亿美元产品加征关税直接影响了农民就业和收入的增加，同时还有我国粮食等农产品的安全可获性程度降低，经济、政治交易成本提高，利用国际市场农业资源难度增加，加大了国内粮食特别是大豆、玉米、猪肉、饲料等产品供求的不稳定性。比如，中美第十三轮谈判，中国承诺每年进口美国 500 亿美元农产品，这势必对国内大豆、玉米、猪肉、饲料等同类农产品形成强烈竞争，挤压我国农民原有的供给市场空间，导致农民发展农业的难度会进一步加大。

其五，农民收入增长速度将放慢，城乡、群体间差距扩大趋势



扭转难度加大。从表 3 可以看到，2012 年以来，由于农村居民收入增长速度相对快于城镇居民，使得城乡居民收入相对差距在不断缩小，2012 年城乡居民人均可支配收入比为 1：3.1，2018 年降为 1：2.69。但是，六年来城乡居民可支配收入绝对差距还在明显拉大。2012 年，城镇居民人均可支配收入比农民多 16630.1 元，到 2018 年绝对差距扩大到 24633.8 元，城乡居民收入绝对差距扩大了 48.13%。在城乡居民收入绝对差距不断扩大的同时，农村内部群体间收入差距也在扩大。表 4 显示，从 2013 年到 2018 年，农村居民 20% 的最高收入户人均年可支配收入由 21323.7 元提高到 30376.4 元，增长了 60%，农村 20% 的低收入户人均可支配收入从 2877.9 元提高到 3666.2 元，增长了 27%，由于高收入户人均收入增长快于低收入户，导致低收入人均收入水平与高收入户差距明显拉大了，2013 年高收入户人均收入还是低收入户人均收入水平的 7.41 倍，2018 年扩大到 9.29 倍。

城乡收入绝对差距扩大，农村内部群体间收入差距拉大，既不利于消除贫困，也不利于增加中低收入群体的消费需求，更不利于建立强大的国内市场。需要关注的是，近几年城乡居民收入增长均出现了下降趋势，而且农民收入增长率下降还要快于城镇居民。农民收入增长速度放慢、城乡以及群体间差距扩大的趋势还将延续到“十四五”期间。有以下理由：一是今后农业生产成本还将不断上升，必然会引起农业收益下降，加大了农民增加农业收益的难度；二是经济增长速度降低、工业结构转型升级都会降低对劳动力的需

求，来自非农领域的收入空间变小；三是国际市场特别是发达国家市场对中国的需求变弱，将严重挤压中国劳动密集型产业的发展空间，使得我国农民再也不会向以前那样外出打工，顺利实现就业和增加收入。

表3 城乡居民人均收入差距变化

年份	城镇居民人均可支配收入		农民人均可支配收入		城镇/农村	收入差额(元)
	绝对数(元)	增长(%)	绝对数(元)	增长(%)		
2012	24126.7	9.5	8389.3	10.7	3.10	16630.1
2013	26467.0	7.0	9429.6	9.3	3.03	18059.2
2014	28843.9	6.8	10488.9	9.2	2.97	19489.0
2015	31194.8	6.6	11421.7	7.5	2.95	21018.3
2018	39250.8	5.6	14617.0	6.6	2.69	24633.8

资料来源：2019年中国统计年鉴。

表4 按五等份农村居民人均可支配收入差距变动

项目	2013年	2018年	2018/2013
低收入户(元)	2877.9	3666.2	1.27
高收入户(元)	21323.7	34042.6	1.60
高低绝对差(元)	18445.8	30376.4	1.65
比较	7.41	9.29	1.88

资料来源：2019年中国统计摘要。

### 三、“十四五”农业农村发展应该实施“三加战略”

今后国家对农业农村发展需要有新战略，要想强大国内市场，就应高度重视农业农村农民的作用。农业农村发展，既是需求方，又是供给方，它可从供求两方面为未来经济发展提供巨大增长空间，必须将“三农”问题放到国家战略高度、摆在推进我国经济高质量发展位置予以统筹考虑。建议“十四五”期间推进农业农村优先发

展实施“三加战略”，即加大对农业农村的支持力度，促进农业农村现代化；加快推进新型城镇化，促进建立市民化社会；加大体制机制改革，用制度、体制促进城乡一体化发展。

**其一，实施加大对农业支持战略。**在各级地方政府的财政收入减缓情况下，不但不应降低对农业的支持强度，反而应进一步加强对农业的支持。要创新对农业的财政支持思路，应利用扩大发行国债、国有股的减持或市场化来增加对农业的投入。增加土地出让收入中用于农业农村的比例。通过这些方法建立支持农业现代化专项基金，增加对现代农业建设的投入，提高对农村公共服务支持强度。在基础设施建设方面，“十四五”要逐步实现城乡基础设施一体化建设，无缝同质量对接，以改善农村居民的生产生活环境。同时，要加快城乡区域基本社会保障一体化的改革步伐。“十四五”时期应该在基本医疗、基本养老、社会救助等方面，实现由中央财政统筹，在全国实行机构统一、标准统一、经费统一，这样有利于劳动力等要素的跨区域流动。目前，在基本社会保障方面，农村和城镇、落后地区和发达地区、机关事业与工人农民，都存在着很大差别，今后的改革方向是消除差距，统一标准，全国统筹。“十四五”时期，增加农民收入是我国推进经济增长的主要内容，建议实行农民增收行动计划，在农业降本增收、农产品加工、新兴产业发展、开拓就业空间等方面，采取一些新举措，推出一批新政策，让农民在增收道路上再上新台阶。

**其二，实施加快城镇化战略。**“十四五”期间推进城镇化的思路

已经明确，关键要落实中央部署，切实放宽放开农业转移人口市民化的相关政策，除了特大城市以外，其他城市应该创造条件推进农业转移人口市民化。在执行放宽放开政策上，一定要限时限期，不能让先放宽放开的城市吃亏。可以给率先放宽放开的城市政策奖励，因为优先实现放宽放开进城条件的城市，就会出现人口流动的洼地效应，农业转移人口将优先流动到能充分提供公共服务的城市来，由此会加大该城市的公共成本。所以，除了特大城市之外，其他城市的户籍制度、基本社会保障以及其他公共服务应在既定时间内同时放宽放开，这样才不会出现公共服务成本的地区间博弈。另外，还要建立公共成本负担机制，中央统筹承担基本医疗、基本养老、贫困救助等公共支出，其他公共服务由地方政府负担。同时，要创新城镇化的发展战略思路，建议采取“上建群，下筑底”战略，“上建群”意思就是在城市结构的顶端，超大城市要向都市群方向发展，一定要把周边的城镇连接起来，把小城市、中等城市连成一体，形成城市网络群。“下筑底”就是要对超过一定规模（比如 2000 人口以上的行政村）的行政村，要按照城镇化标准建设，最终将这些行政村建设成标准化的小城镇。

**其三，实施加快体制机制改革战略，破除城乡二元结构障碍。**户籍制度、社会保障制度、土地制度、住房、就学、就业都要进行系统化改革。现在全国 2800 个县，就像 2800 个小国家一样，每个县的居民身份证上都依附着许许多多的政策福利，居民一旦跨出县域，他将变成无法享受任何福利政策的“流民”。这种把人锁定在一

个区域范围内的政策制度已经到了必须彻底改革的时候了。建议“十四五”期间对城乡二元结构制度进行全面彻底改革。加快土地市场化改革也是“十四五”期间的主要任务。2019年人大已经通过新土地法。建议今后农村土地改革方向是，通过土地产权改革让农民手中的土地变成可流动、能产生收益的土地资本，国家征用公益性用地，要逐渐过渡到按市场原则进行；农村建设用地一定要坚持可以直接入市的改革方向，农民的宅基地及住房应该享受与城里人相同的权利，可以跨区流动，实行商品化交易政策；农民承包地在“三权”分置条件下，一定要强化农民承包地的人格化权利，在法律上增加农民对拥有土地的安全感。

总之，“十四五”是中国经济结构、社会结构的加快转型时期，此时期对农业农村发展既有机遇也有挑战，既有有利条件也有不利因素，我们必须把握机遇，充分利用有利条件，转变发展方式，采取积极的政策策略，全力推进农业农村的发展。

中国宏观经济研究院 马晓河

（作者为清华大学中国农村研究院学术委员会委员）



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）