

“三农”决策要参

2020 年第 20 期（总第 339 期）

清华大学 中国农村研究院

2020 年 7 月 3 日

基于宏观指标测度的全面建成小康社会 农业农村领域的短板分析与建议*

内容摘要：宏观指标测度是农村全面建成小康社会目标实现程度的衡量途径之一。本研究构建了农村全面建成小康社会评价指标体系，分析了全面建成小康社会农业农村领域存在的突出短板及缺失程度。研究发现：农民持续增收、农村公共服务改善、农村人居环境整治、农业绿色发展是突出短板，农业生产条件的巩固和提升、农业基础设施建设是相对短板，剩余脱贫攻坚任务依然艰巨，且不同地区的短板各异。建议强化党的领导、压实主体责任，完善体制机制、强化要素保障，坚持因地制宜、注重分类施策，对标目标任务、着力补齐短板，确保农村如期全面建成小康社会。

关键词：农村全面建成小康社会 评价指标体系 短板

*本文为清华大学中国农村研究院 2019 年重点研究课题“农村全面小康补短板研究——基于宏观测度和典型县市的实证分析”（CIRS2019-10）的阶段性研究成果。

2020年是全面建成小康社会目标实现之年，是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村”

“没有农村小康就没有全面小康”。农业农村领域是当前全面建成小康社会短板相对集中的领域。科学设计农村全面小康的评价指标体系，准确研判农业农村领域存在的突出短板和缺失程度，有针对性地精准施策、补齐短板，对于确保2020年农村全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，意义重大。

一、农村全面建成小康社会评价指标体系与目标任务

遵循客观性、系统性、导向性、代表性、可行性原则，兼顾数据可得性，参考国家统计局1990年、1996年、2003年、2008年、2013年关于全面小康和农村全面小康的指标体系设计，以及“十三五”规划、“十三五”农业现代化规划和乡村振兴战略规划（2018—2022年）中关于农业、农村、农民的指标体系，构建了农村全面建成小康社会评价指标体系。包括三级指标：一级指标对应农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展；二级指标与一级指标相对应，包括农业生产条件与经营状况、农村人居环境整治、农村基础设施、农村公共服务、农村居民收入以及脱贫攻坚共6个领域；三级指标从不同层面反映二级指标的发展状况，共有25个指标。

三级指标方面，农业生产条件与经营状况包含6个：粮食综合生产能力反映国家粮食安全保障能力；农业科技进步贡献率和农业劳动生产率（按2015年价格计算）反映农业科技水平和生产效率；农作物耕种收综合机械化率反映农业技术装备水平；农田灌溉水有

效利用系数和农产品质量安全例行监测总体合格率反映农业绿色发展水平。农村人居环境整治包含 3 个：对生活垃圾进行处理的行政村比例、对生活污水进行处理的行政村比例和农村卫生厕所普及率，反映农村人居环境情况。农村基础设施包含 5 个：农村互联网普及率、建制村通硬化路率、建制村通客车率、农村自来水普及率、农村社区综合服务设施覆盖率，反映当前需要改进的水、路、网等农村基础设施建设情况。农村公共服务包含 7 个：农村义务教育学校专任教师本科以上学历比例反映农村义务教育质量；农村每千人口执业（助理）医师数反映农村医疗卫生服务质量；农村每千老年人口养老床位数反映农村养老服务情况；农村基本养老保险覆盖率和农村基本医疗保险覆盖率反映农村社会保障情况；农村居民教育文化娱乐支出占比反映农村居民精神文化生活水平；农民对社会治安满意度反映农村安全情况。农村居民生活水平包含 3 个：农村居民人均可支配收入增长反映农村居民收入增长情况；农村居民恩格尔系数（逆指标）和城乡居民收入比（以农村为 1，逆指标）反映农村居民生活水平。因脱贫攻坚测评有专门机构评价，本研究中脱贫攻坚成效仅以农村贫困人口数（现行标准，逆指标）反映。

二、全面建成小康社会农业农村领域的发展水平与短板分析

基于全国层面和省份层面的宏观数据，对标对表全面建成小康社会的目标值（见表 1），测算农业农村各领域各项目的目标实现程度、年均增长速度、2020 年预期实现值，综合评价全面建成小康社会农业农村领域的突出短板及缺失程度。其中，正向指标的目标实

现程度=年度实现值/2020 年目标值*100，逆向指标的目标实现程度=2020 年目标值/年度实现值*100。

（一）总体发展水平与短板分析

1. 农业生产条件有待巩固和提升

四项指标已实现目标值。我国粮食总产量在 2012 年已超过 60000 万吨的目标值，达到 61223 万吨，2019 年我国粮食生产再创历史新高，达到 66384 万吨，实现程度为 110.6%，2012—2019 年的年均增长速度 1.16%。2019 年农作物耕种收综合机械化率达到 70% 以上，实现程度为 100%，2015—2019 年的年均增长速度为 2.67%。2018 年农田灌溉有效利用系数为 0.554，已达到目标值 0.55 的水平，实现程度为 110.8%，2012—2018 年的年均增长速度为 1.19%。2019 年农产品质量安全例行监测总体合格率为 97.4%，实现程度为 100.4%，2015 年就已达到目标值 97% 的水平，近几年持续保持在高于目标值的水平上。

两项指标距目标值尚有距离。2019 年农业科技进步贡献率为 59.2%，实现程度为 98.7%，2012—2019 年的年均增长速度为 1.12%，以此速度增长，2020 年实现值为 59.86%，仍达不到 60% 的目标。2018 年农业劳动生产率（按 2015 年价格计算）为 3.12 万元，实现程度为 66.38%，2015—2018 年的年均增长速度为 6.54%，以此速度增长，2020 年的实现值为 3.54 万元，距离 4.7 万元的目标仍有相当差距。这表明，当前我国农业生产条件不足，农业科技驱动能力未能充分释放，加快推进农业科技创新发展成为当务之急。

2. 农村人居环境整治任务偏重

三项指标均未达到目标值。2019年90%的村庄开展了清洁行动，农村卫生厕所普及率达到60%，实现程度为70.59%，2015—2019年的年均增长率为11.02%，以此速度增长，2020年实现值为66.61%，距离85%的目标值仍有很大差距。2018年对生活垃圾进行处理的行政村比例为88.2%，实现程度为98%，2012—2018年的年均增长率为20.09%，以此速度增长，2020年实现值为127.21%，预期能实现目标值。2018年对生活污水进行处理的行政村比例为29.8%，目标实现程度为59.6%，2012—2018年的年均增长率为25.3%，以此速度增长，2020年实现值为46.79%，距离目标值仍有差距。总体看，当前农村人居环境整治任务偏重，尤其是农村“厕所革命”任务较重。

3. 农村基础设施建设仍然不足

一项指标已达到目标值。2019年具备条件的建制村已全部通硬化路，提前一年实现2020年目标值。

四项指标尚未达到目标值。2018年农村自来水普及率的实现值为81%，实现程度为97.59%，2012—2018年的年均增长率为1.38%，2020年目标值是83%，以此速度增长，2020年的实现值为83.25%，预期能按时完成目标任务。2018年农村互联网普及率38.4%，目标实现程度74.42%，2012—2018年年均增长率8.0%，以此速度增长，2020年的实现值为44.79%，距离51.6%的目标值仍有一段距离。2018年建制村通客车率为96.5%，实现程度为97.48%，2015—2018年年

均增长速度为 0.78%，以此速度增长，2020 年实现值为 98.01%。2019 年 6 月交通运输部公布的该指标数据为 98.02%，预期能按时完成目标任务。2018 年农村社区综合服务设施覆盖率 45.3%，实现程度 90.6%，2015—2018 年年均增长率为 12.52%，以此速度增长，2020 年实现值为 57.35%，预期能按时完成目标任务。总体看，农村基础设施建设进展顺利，但离目标任务仍有差距，尤其是要强化农村互联网的建设力度。

4. 农村公共服务亟待完善

目前已完成三项指标任务。农村基本养老保险和农村基本医疗保险已于 2015 年实现全覆盖。2018 年农民对社会治安的满意度达到 93.3%，提前两年完成目标任务。

四项指标尚未达到目标值。2018 年农村义务教育学校专任教师本科以上学历比例为 63.07%，目标实现程度 97.03%，2015—2018 年的年均增长率为 6.42%，以此速度增长，2020 年实现值为 71.43%，预期能完成 2020 年目标任务。2018 年农村每千老年人口养老床位数仅为 29.15 张，实现程度为 83.29%~72.88%，与 2020 年 35~40 张的目标差距不小，且 2016 年以来该数据以 57.16% 的年均降速处于不断下降态势，2015—2018 年该指标数据分别为 30.31 张、31.62 张、30.92 张和 29.15 张，这表明老年人口的增加速度超过养老床位数的增加速度，实现老年人口养老床位的目标任务十分艰巨。2018 年农村每千人口执业（助理）医师数为 1.82 人，实现程度 72.8%，2012—2018 年的年均增长率为 4.47%，若以此速度增长，2020 年实现值为

1.99 人，与 2.5 人有相当差距。2018 年农村居民教育、文化、娱乐支出占比为 10.74%，实现程度为 85.23%，2012—2018 年的年均增长率为 6.07%，以此速度增长，2020 年实现值为 12.08%，与 12.6% 的目标值仍有差距。总体看，城乡公共服务一体化进程在加快，农村公共服务日趋完善，但养老、医疗服务供给与目标要求仍有较大差距。

5. 农村居民持续增收的压力加大

三项指标均已实现目标值。2015 年以来，农村居民人均可支配收入增长均在 8% 以上，均超过 6.5% 的目标，2019 年的增长速度为 9.61%，目标实现程度为 147.77%。农村居民恩格尔系数（逆指标）在 2018 年为 30.1%，已实现 30.2% 的目标，实现程度为 100.33%。2019 年的城乡居民收入比为 2.64，已实现 2.69 的目标，实现程度为 101.74%。单从收入指标看，农村居民收入已提前一年实现比 2010 年翻一番的目标，但近几年来支撑农民收入增长的动能在减弱，工资性收入和经营性收入在下降，受新冠肺炎疫情影响，农民持续增收面临较大压力。

6. 剩余脱贫攻坚任务依然艰巨

2019 年年底，我国剩余贫困人口 551 万人，贫困发生率降至 0.6%，连续 7 年每年减贫 1000 万人以上，脱贫攻坚目标任务接近完成。全国还有 52 个贫困县未摘帽、2707 个贫困村未出列、建档立卡贫困人口未全部脱贫，且都是贫中之贫、困中之困，是最难啃的硬骨头。剩余建档立卡贫困人口中老年人、患病者、残疾人的比例达

到 45.7%，剩余脱贫攻坚任务依然艰巨。

综合判断可得：农村公共服务、农村人居环境、农民持续增收是突出短板，农业生产条件、农业基础设施是相对短板，剩余脱贫攻坚任务艰巨。

表 1 农村全面建成小康社会评价指标及实现水平

一级指标	二级指标	序号	三级指标	计量单位	2020 年目标值	年份	全国层面	实现程度 (%)	年均增长率 (%)	2020 年实现值	
农业全面升级	农业生产条件与经营状况	1	粮食综合生产能力	万吨	>60000	2012	61222.62				
						2013	63048.20				
						2014	63964.83				
						2015	66060.27				
						2016	66043.51				
						2017	66160.72				
						2018	65789.22	109.649	1.206		
						2019	66384.00	110.600	1.163		
		2	农业科技贡献率	%	60	2012					
						2013					
						2014					
						2015	56.00				
						2016	56.65				
						2017	57.50				
						2018	58.30	97.167	1.351		
						2019	59.20	98.666	1.118	59.862	
		3	农业劳动生产率（按 2015 年价格计算）	万元/人	4.7	2012					
						2013					
						2014					
						2015	2.58				
						2016	2.75				
						2017	2.92				
						2018	3.12	66.383	6.540	3.541	

一级指标	二级指标	序号	三级指标	计量单位	2020年目标值	年份	全国层面	实现程度(%)	年均增长率(%)	2020年实现值		
农业全面升级	农业生产条件与经营状况	4	农作物耕种收综合机械化率	%	70	2012						
						2013						
						2014						
						2015	63.00					
						2016	65.20					
						2017	66.00					
						2018	67.00	95.714	2.073			
		2019	70.00	100.000	2.669							
		5	农田灌溉水有效利用系数	%	>0.55	2012	0.52					
						2013	0.52					
						2014	0.53					
						2015	0.53					
						2016	0.54					
						2017	0.55					
		2018	0.55	110.800	1.191	0.575						
		6	农产品质量安全例行监测总体合格率	%	>97	2012						
						2013						
						2014						
						2015	97.00					
						2016	97.50					
						2017	97.80					
2018	97.50					100.515	0.172					
2019	97.40	100.400	0.103									
农村全面进步	农村人居环境整治	7	对生活垃圾进行处理的行政村比例	%	90	2012	29.40					
						2013	36.60					
						2014	48.20					
						2015	62.20					
						2016	65.00					
						2017	74.00					
						2018	88.20	98.000	20.094	127.207		
		2019	84.00	93.333	1.618	85.359						
		8	对生活污水进行处理的行政村比例	%	50	2012	7.70					
						2013	9.10					
						2014	10.00					
						2015	11.40					
						2016	20.00					
						2017	25.00					
2018	29.80					59.600	25.301	46.787				

一级指标	二级指标	序号	三级指标	计量单位	2020年目标值	年份	全国层面	实现程度(%)	年均增长率(%)	2020年实现值	
农村全面进步	农村人居环境整治	9	农村卫生厕所普及率	%	85	2012					
						2013					
						2014					
						2015	39.50				
						2016	44.00				
						2017	44.90				
						2018	56.00	65.882	12.339	70.672	
	2019	60.00	70.588	11.017	66.610						
	农村基础设施	10	农村互联网普及率	%	51.6	2012	24.20				
						2013	28.10				
						2014	28.80				
						2015	32.30				
						2016	33.10				
						2017	35.40				
						2018	38.40	74.419	7.999	44.789	
		11	建制村通硬化路率	%	100	2012					
						2013					
						2014					
						2015	94.45				
						2016	96.69				
						2017	98.35				
	2018	99.44	105.283	1.731							
	2019	100.00	100.000	1.438							
	12	建制村通客车率	%	99	2012						
					2013						
					2014						
					2015	94.28					
2016					95.37						
2017					95.85						
2018					96.50	97.475	0.779	98.009			
2019					98.02	99.01 (2019年6月)					

一级指标	二级指标	序号	三级指标	计量单位	2020年目标值	年份	全国层面	实现程度(%)	年均增长率(%)	2020年实现值	
农村全面进步	农村基础设施	13	农村自来水普及率	%	83	2012	74.60				
						2013	76.40				
						2014	79.00				
						2015	76.00				
						2016	79.00				
						2017	80.00				
		2018	81.00	97.590	1.381	83.253					
		14	农村社区综合服务设施覆盖率	%	50	2012					
						2013					
						2014					
						2015	31.80				
						2016	37.30				
	2017					40.90					
	2018	45.30	90.600	12.518	57.350						
	农村公共服务	15	农村义务教育学校专任教师本科以上学历比例	%	65	2012					
						2013					
						2014					
						2015	52.33				
						2016	55.92				
						2017	59.83				
		2018	63.07	97.031	6.420	71.428					
16		农村每千人口执业(助理)医师数	人	>2.5(*)	2012	1.40					
					2013	1.48					
					2014	1.51					
					2015	1.51					
					2016	1.61					
	2017				1.68						
2018	1.82	72.800	4.470	1.986							
17	农村每千老年人口养老床位数	张	35~40(*)	2012	21.48						
				2013	24.39						
				2014	27.20						
				2015	30.31						
				2016	31.62	90.343~79.05	10.149	46.546			
				2017	30.92	88.343~77.3	7.558	38.474			
				2018	29.15	83.286~72.875	5.221	32.273			

一级指标	二级指标	序号	三级指标	计量单位	2020年目标值	年份	全国层面	实现程度(%)	年均增长率(%)	2020年实现值	
农村全面进步	农村公共服务	18	农村基本养老保险覆盖率	%	90(*)	2012					
						2013					
						2014					
						2015	制度全覆盖				
						2016					
						2017					
		2018									
		19	农村基本医疗保险覆盖率	%	>95(*)	2012					
						2013					
						2014					
						2015	制度全覆盖				
						2016					
						2017					
		2018									
		20	农民对社会治安的满意度	%	90	2012					
						2013					
						2014					
						2015	87.60				
	2016										
	2017					90.90					
	2018	93.30	103.666	2.640							
	21	农村居民教育文化娱乐支出占比	%	12.6	2012	7.54					
					2013	10.09					
					2014	10.26					
					2015	10.51					
					2016	10.56					
					2017	10.69					
	2018	10.74	85.230	6.072	12.083						
农村居民收入	22	农村居民人均可支配收入增长	%	>6.5	2012						
					2013						
					2014	11.20					
					2015	8.90					
					2016	8.20					
					2017	8.60					
					2018	8.82	135.677	0.305			
2019	9.61	147.770	1.924(自2015年起)								

一级指标	二级指标	序号	三级指标	计量单位	2020年目标值	年份	全国层面	实现程度(%)	年均增长率(%)	2020年实现值	
农村全面进步	农村居民收入	23	农村贫困人口数(现行标准,逆指标)	万人	0	2012	9899.00				
						2013	8249.00				
						2014	7017.00				
						2015	5575.00				
						2016	4335.00				
						2017	3046.00				
						2018	1660.00				
		24	农村居民恩格尔系数(逆指标)	%	30.2	2012	39.30				
						2013	37.70				
						2014	37.90				
						2015	33.00				
						2016	32.20				
						2017	31.20				
		25	城乡居民收入比(以农村为1,逆指标)	-	2.69	2012	2.88				
						2013	2.81				
						2014	2.75				
						2015	2.73				
						2016	2.72				
						2017	2.71				
						2018	2.69	100.186	0.893		
		2019	2.64	101.740							

数据来源：国家统计局、农业农村部、交通运输部、人力资源社会保障部、生态环境部、水利部、民政部。

(二) 区域发展水平与短板特点

基于省级层面可获数据^①，对标对表 2020 年的目标值，分析判

①省级层面不可获得的数据有：(1) 农业生产条件方面，包括农业科技进步贡献率、农业劳动生产率、农作物耕种收综合机械化率、农田灌溉水有效利用系数、农产品质量安全例行监测总体合格率；(2) 农村基础设施方面，包括农村互联网普及率、建制村通客车率、农村自来水普及率、农村综合性文化服务中心覆盖率；(3) 农村公共文化服务方面，包括农村义务教育学校专任教师本科以上学历比例、农民对社会治安的满意度。以下分析结论刨去了以上不可获取数据。

断各区域全面建成小康社会农业农村领域（农村基础设施和脱贫攻坚除外）存在的短板可知，东部地区的补短板任务相对轻，中西部地区相对重。东部地区农村公共服务供给有待进一步完善，尤其是农村居民消费结构需要优化。中部地区农村消费结构相对较优，但农村公共服务和基础设施建设水平有待进一步提升。西部地区农村居民人均可支配收入增速较高，农村居民增收潜力大，但在农村基础设施建设、公共服务供给、农村人居环境整治等方面都有待进一步加强建设、加快发展。在短板数量方面，东部地区省份短板数量为1~2项，中部地区多数省份有4项短板，西部地区省份的短板数量为3~5项。

不同区域有各自突出短板。东部地区居于前三位的突出短板是：农村每千老年人口养老床位数（9）^②、农村居民精神文化支出（9）、农村每千人口执业（助理）医师数（6）。中部地区居于前三位的突出短板是：农村每千人口执业（助理）医师数（8）、农村每千老年人口养老床位数（7）、农村人居环境整治（7）。西部地区居于前三位的突出短板是：农村每千人口执业（助理）医师数（12）、农村每千老年人口养老床位数（10）、农村人居环境整治（8）。

三、加快补齐短板，如期全面建成小康社会

补齐全面建成小康社会“三农”领域突出短板，时间紧、任务重，要贯彻落实农业农村优先发展总方针，聚焦关键地区、薄弱环节和基础工作，增强紧迫感，采取硬措施，确保农村地区同步实现

②括号内数字为该项目为短板的省份的加总数目。

全面小康。

1. 对标目标任务，着力补齐短板。要根据定性定量指标找出来的短板弱项及其不同程度，设置轻重缓急任务清单，加快攻坚步伐，确保补齐到位。尤其注重农村厕所改造和生活污水处理的推进进度，如期完成农村人居环境整治三年行动方案任务。重视农村养老、医疗服务的改进提升，加快推进城乡公共服务一体化水平。整体推进水电路气房网建设，特别注重推进农村互联网的普及。高度重视提高农业科技支撑能力，进一步夯实农业生产基础，建立粮食供需预警监测机制，确保国家粮食安全。促进农民就业创业，多措并举持续增加农民收入。保持政策稳定，攻坚克难攻克堡垒，高质量完成脱贫攻坚目标任务。

2. 坚持因地制宜，注重分类施策。我国地域辽阔，各地情况千差万别，不同区域、不同省份、不同地市甚至不同县域、不同村庄的短板和问题都有所差异，各地要对照自己的短板，根据不同领域和项目的不同情况，统筹协调，分类指导，突出重点，精准施策。东部地区重在完善公共服务供给，引导优化农村居民消费结构，进一步提升农村居民生活水平。中部地区重在提升城乡公共服务一体化水平，努力完成农村人居环境整治任务，促进农村基础设施提档升级。西部地区要在农业农村领域的各个方面同时发力，着力补上短板。

3. 完善体制机制，强化要素保障。公共财政更大力度向“三农”倾斜，确保投入力度不断增强、总量持续增加。深入推进涉农资金

整合，支持地方结合硬任务统筹安排资金，提高省级部门统筹使用资金的能力和空间。推动债权融资向“三农”倾斜，明确地方一般债支出用于补“三农”短板的要求。特别国债的使用要向“三农”领域倾斜，支持地方发行乡村振兴专项债。提高土地出让收入用于农业农村比例。落实好跨省域补充耕地国家统筹和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂政策。

4. 强化党的领导，压实主体责任。补齐农业农村领域的短板，关键是各级党委政府都动起来，真刀实枪地干，真金白银地投。建立健全五级书记抓乡村振兴实施细则，严格督查考核，真正让五级书记把补齐“三农”领域突出短板抓起来，制定并执行好农业农村优先发展指导意见和具体实施办法，倒排工期、挂图作战，集中资源、集中力量逐项攻坚销账，确保如期补上。

农业农村部管理干部学院 刘红岩

英国伦敦政治经济学院政府学院 王一帆



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）