

# “三农”决策要参

2021 年第 3 期（总第 362 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 3 月 10 日

## 要高度重视农村中低收入者问题\*

**内容摘要：**全面推进乡村振兴需要高度重视农村中低收入者问题。不用购买力平价还是实际汇率计算，我国特别是农村的中低收入人口占比较高，迈向中等收入人群的进程缓慢，面临农民收入增速放缓、农业收益率下降、产业结构冲击农民非农就业、城镇化进程放缓、基础性制度安排不足等问题。建议从 2021 年开始实施农村中低收入人群收入十年倍增计划，加大对农业农村新基础设施和公共服务供给的支持力度，实施农村中低收入者就业专项工程，落实“全面取消”“全面放宽”农业转移人口落户城市政策，加快完善基础性制度安排。

**关键词：**乡村振兴 农村 中低收入人口

---

\*本文是清华大学中国农村研究院主办的“清华三农论坛 2021”的成果，代表作者本人观点。

2020年11月，随着国务院扶贫办确定的全国832个贫困县全部脱贫摘帽，我国已实现全国贫困县清零，完成了消除绝对贫困的脱贫攻坚任务。绝对贫困问题解决后，农村还将面临大面积的相对贫困问题。今后，中国在迈向中等发达国家水平过程中，将这部分中低收入人口转变为中等收入群体，是建立橄榄型社会结构、实现共同富裕的必然途径，更是实现中华民族伟大复兴的关键所在。建议从2021年开始实施农村中低收入人群收入十年倍增计划，加大对农业农村新基础设施和公共服务供给的支持力度，实施农村中低收入者就业专项工程，落实“全面取消”“全面放宽”农业转移人口落户城市政策，加快完善基础性制度安排。

### 一、农村还有较多的中低收入者人群

衡量中低收入者有三种方法。一是按照世界银行贫困标准，极贫国家每人每天收入按购买力平价为1.9美元、发展中国家为3.2美元、高收入国家为5.5美元。在贫困人口和中等收入人群之间的人群就是中低收入人群。二是比例法，即按照一国人口收入中位值，以此基数分别确定中低收入的下限比例和上限比例，处于下限比例以下者为中低收入人群。三是排除法，按照成年人每天收入/消费在10美元以下者为中等收入人群。我们选择第三种方法进行测算。按世界银行标准，中等收入者标准为成年人每天收入10~100美元(PPP)，也即年收入3650~36500美元。

第一，按照购买力评价估算中低收入者人群。以2019年世界

银行购买力平价折算人民币汇率 1 : 4.224 计算，世界银行中等收入者标准为年收入 15418~154180 元人民币。以此推算，凡年收入在 15418 元以下者都属于世界银行标准范畴的中低收入人群。结合国家统计局公布的城乡居民五等份收入分组数据估算中低收入者人群。首先来看城镇居民，到 2019 年城镇居民成长为中等收入人群的范围已扩大到低收入组、中低收入组、中等收入组、中高收入组和高收入组，也就是说，当年我国城镇人口中，100%的居民已经成为世界银行界定的中等收入人群。再看农村居民，到 2019 年农村居民中只有高收入组、中高收入组属于世界银行标准范围的中等收入人群，而其他三类收入组都属于人均每天收入在 10 美元以下的中低收入人群。也就是说，当年农村还有 60%人口，即 33096 万人每人每天收入低于 10 美元，其中有 11032 万人口人均每人每天收入不足 3 美元（见表 1）。显然，按购买力平价计算，城镇没有中低收入人群是不客观的，它明显高估了中国中等收入人群的数量。按此方法，假定我国城镇高收入组中有一半为高收入人群，那么 2019 年中国城镇有 90%、即 76359 万人属于世界银行标准范畴的中等收入人群，农村有 22065 万人为世界银行标准范畴的中等收入人群。这样，到 2019 年全国城乡有中等收入人群 98424 万人，中低收入人群 33096 万人，占总人口的 23.64%。也就是说，2019 年中国有 70.3%的人口已经成长为世界银行标准范畴的中等收入人群，这种测算结果与实际情况存在太大差距。

表 1 2019 年中国每人每天收入低于 10 美元的人群分布结构

	人均年收入（元）	每人每天收入（美元）	人口数（万人）
农村低收入组	4263	2.76	11032
农村中低收入组	9754	6.33	11032
农村中等收入组	13984	9.07	11032

资料来源：根据 2020 年中国统计年鉴计算。

**第二，按照实际汇率估算中低收入者人群。**按实际汇率计算，2019 年人民币兑美元汇率为 1：6.8985，世界银行的中等收入者标准折算人民币为人均年收入 25180 元到 251800 元，以此推算，凡年收入在 25180 元以下者都属于世界银行标准范畴的中低收入人群。结合国家统计局公布的城乡居民五等份收入分组数据估算中低收入者人群。首先来看城镇居民，2019 年城镇居民中已经有中低收入组、中等收入组、中高收入组和高收入组都进入了世界银行标准范畴的中等收入群体。假定城镇高收入组有一半是世界银行标准范畴的高收入人群，当年城镇中等收入者数量达到城镇总人口的 70%，即 59390 万人，另外有 20% 的城镇人口低于 10 美元/人·天，这部分人口约为 16969 万人。再看农村居民，2019 年农村居民只有高收入组进入世界银行标准的中等收入人群范畴。其余低收入组、中低收入组、中等收入组、中高收入组都属于世界银行标准界定的中低收入人群。据此测算，2019 年农村人口中还有 80%、即 44130 万人每人每天收入低于 10 美元，其中低于 4 美元的人口多达 22064 万人。如果将 2019 年我国城镇每人每天人均低于 10 美元的人口计算在内，全国中低收入人口有 61099 万人，这意味着 2019 年全国还有 43.6% 的人口属于中低收入人群。同时，全国城乡也有 70422 万人为中等

收入人群，占总人口比重的 50.3%。从这个结果看，无论是从中低收入人群占全国人口比例、还是中低收入人群占比看，似乎要比按购买力平价测算出的结果离实际情况更接近一些。

由上述测算可以看出，不管用购买力平价还是实际汇率计算，我国特别是农村的中低收入人群还比较多，占全国人口比例也较高。

## 二、农村中低收入者比例高的五大原因

目前，我国农村中低收入人口比例高，迈向中等收入人群的进程缓慢，主要原因有以下五个方面。

**第一，农民收入增速放缓，“入围”中等收入群体步伐变慢。**2010 年以来，农民人均可支配收入年均增长率出现较大幅度下降，由 2010 年同比增长 11.4% 下将到 2019 年的 6.2%。受新冠肺炎疫情影响，2020 年 1 月至 9 月，农民收入增长速度更是下降到 1.6%（如图 1）。如果农民收入增长速度继续下降，势必会延缓城乡居民人均收入迈上更高台阶的步伐，也会推迟实现城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小的目标。

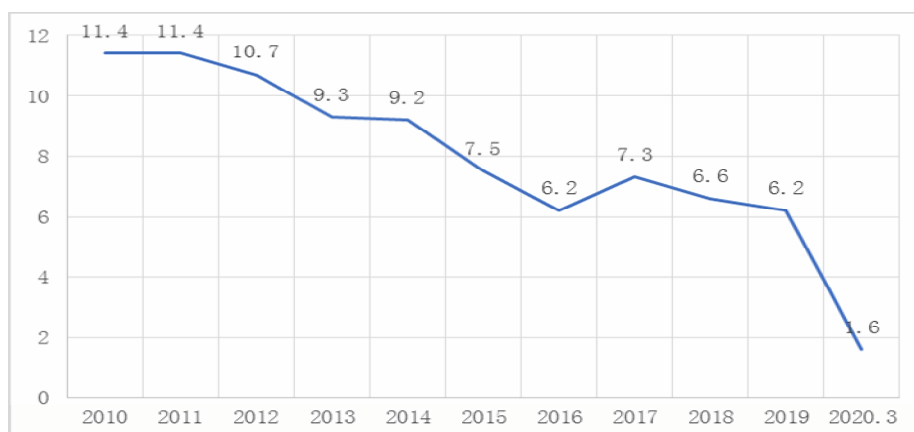


图 1 2010 年以来农民人均可支配收入年增长率变动曲线 (%)

**第二，农业收益率下降，中低收入人群增收变难。**农村大部分中低收入者一般选择进城打工或者留在农村务农。多年来，农业的生产成本一直在上升，收益率也在不断下降。2013年至2018年间，三种粮食作物每亩总成本上升了6.6%，两种油料作物每亩总成本上升了7.8%，棉花成本上升了4.5%，大豆成本上升了6.5%，甘蔗成本上升了12.2%，苹果成本上升了9.3%。由于农产品生产总成本上升，主要农产品收益率出现下降趋势，其中粮食、大豆、油料、棉花亩净利润全部由正转负，糖料、烤烟、苹果等产品每亩净利润也出现下降（见表2）。主要农产品收益下降并出现负增长，对收入主要来自务农的农民来说，走出“低收入困境”的难度势必越来越大。

表2 近年来我国重要农产品净利润情况（元/亩）

年份	三种粮食	两种油料	棉花	大豆	甘蔗	苹果	烤烟
2013	72.94	13.25	-214.98	33.68	116.81	3246.72	-37.30
2014	124.78	-8.98	-686.44	-25.73	-150.04	3480.85	-146.08
2015	19.55	-81.67	-921.55	-115.09	117.80	2128.34	278.57
2016	-80.28	-30.22	-488.30	-205.81	410.45	896.80	-112.13
2018	-85.59	-79.99	-460.90	-192.04	331.31	2614.02	83.61

数据来源：全国农产品成本收益资料汇编2019。

**第三，产业结构冲击农民非农就业，务工创收空间变窄。**2014年以来，我国工业用工人数出现持续下降的趋势（见表3）。2014年至2019年间，我国规模以上工业企业用工数量减少了2048.1万个，下降了20.5%，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用工数量分别下降了23.0%、7.4%、29.3%。今后，三方面的变化还将继续减少工业企业用工数量。一是企业成本全面

上升条件下部分制造业可能加快向东南亚转移；二是中美贸易摩擦影响下国际市场对我国中低端制成品需求将继续下降；三是工业资本深化特别是智能化改造将不断减少工业劳动力需求。这些变量会大大增加农民就业困难，农民在非农领域的就业收入增长也可能会延续下降势头。

表 3 2014—2018 年规模以上工业企业用工人数变化 （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	8356.4	1524.1	3318.6	1856.9
2019	7929.1	1418.5	3245.4	1748.3
2019/2014	0.795	0.770	0.926	0.707

资料来源：根据 2020 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。尤其需要注意的是，新业态、新模式、新技术、新产业等多数领域对劳动力的素质要求较高，同时需求弹性还低于传统服务业，这无疑加剧了农业转移人口就业难的矛盾，使得农民依靠非农就业增加收入也遇到了难题。

**第四，城镇化进程放缓，农业剩余劳动力转移与农业适度规模经营阻力变大。**转移农业部门的剩余劳动力，最主要的途径是城

镇化。从世界各国的发展经验看，一个国家（或地区）城市化最快时期恰恰是人均 GDP 水平处于中上等收入阶段。2010 年以后，中国进入中上等收入国家行列，到 2019 年我国人均 GDP 为 10261 美元，经济发展水平已经临近高收入国家门槛值。此时，我国城镇化应处于加快发展时期，城镇化水平理应达到甚至超过中上等收入国家的平均水平。但是，2019 年我国常住人口城镇化率为 60.6%，户籍城镇化率为 45%，不但明显低于同类国家发展水平，而且近几年城镇化还出现了三个令人担忧的问题。一是一些城市出现了产业收缩，进而引起劳动力需求的收缩。二是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，使得城市人口数量趋于下降。三是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 年我国城镇化率上升了 1.61 个百分点，2015 年上升了 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，2019 年上升了 1.02 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。尽管国务院颁布文件，除了超大城市外要求其他城市实行“全面取消”“全面放宽”的改革措施，但是，由于农业转移人口进城的公共成本缺失，许多农民进城只能“望城兴叹”。

**第五，基础性制度安排不足，中低收入群体突破困局能力变弱。**当前，针对农村中低收入人群的制度供给不足，使得他们短期内进入中等收入群体缺乏支撑保障。比如，我国的收入分配制度中，



劳动者收入分配比重不高，城乡居民收入绝对差距还在扩大，农民的基本医疗保险、基础养老保障、贫困救助标准都不高，这些社会保障只解决了“有”的问题，并没有解决“忧”的问题。此外，农民的财产性收入还缺乏体制保障，土地制度改革还在“路上”，公共服务产品供给依然存在结构性短缺。所有这些问题都会使中低收入人群难以在短期内提高收入水平、很快进入到中等收入群体行列。

### 三、建议实施农村中低收入人群收入十年倍增计划

针对农村中低收入人口比例高、人口多的问题，建议统筹城乡融合、推进制度改革，从2021年开始实施农村中低收入人群收入十年倍增计划。即按照不变价格计算，现有各收入组人均收入比2019年翻一倍，今后每年收入需要增长6.5%。如果实现了收入十年倍增计划目标，届时农村居民中将有绝大部分人口成长为中等收入人群。为此，提出以下建议。

**第一，加大农村新基础设施和公共服务的投入，促进农业高质量发展。**提高农村中低收入者收入水平，政策的着力点主要放在做好“加法”。一是大力增加公共投资，用5~10年时间通过补短板、强弱项，将农业农村公共基础设施水平提高到接近城市水平，为此，建议发行农村公共设施建设专项国债。二是适当增加农民发展高附加值农业的投入补贴，可对农民经营农业建立无息贷款专项基金。三是加大对农民技能培训的支持力度，包括农业技能、非农业领域的技能培训。四是较大幅度提高农村居民基础养老金发放标准，继续提升农村基本医疗保险补助标准，建议2021年开始将农村居民基

础养老金月标准上调到 200 元。五是相应提高农村贫困人口的贫困线标准，实现国内扶贫标准与国际标准渐进式接轨。

### **第二，实施农村中低收入者就业专项工程，拓宽增收渠道。**

积极发展农村新兴服务业，在观光农业、文化旅游、康养休闲、信息服务、智能农业、农村电商、冷链物流等方面拓展就业空间，为中低收入者创造优先便利条件。在对中低收入者技能培训、初始创业投资、用地政策、税费缴纳、市场信息服务等方面给予政策扶持。同时，对于所有能积极主动吸纳农村中低收入者就业的企业，也要从政策上给予激励支持。

### **第三，加快落实党中央、国务院提出的“全面取消”“全面放宽”农业转移人口落户城市的政策，加快推进以人为核心的城市化。**

及时调整城镇化战略，从促进“大中小城市协调发展”转向实施上建“群”、中构“圈”、下强“底”扩“底”的战略思路。上建“群”，即在全国区域布局上，构建几个大城市群；中构“圈”，即在城市群内部发展若干城市圈，通过群圈结合提升和带动城镇化；下强“底”，即提高现有小城镇的人口承载能力；下扩“底”，即把现有贴近城市群、都市圈的人口超过 2000 人以上的行政村全部按城市标准建成小城镇，并推进这些小城镇在基础设施、公共服务、产业发展等方面与所在城市群实现同城化和一体化。以此大幅扩展农业转移人口就业空间，使他们有更多改变身份的机会。同时，中央政府应该明确各大中城市“全面取消”“全面放宽”农业转移人口市民化条件的最后期限，对在期限内率先放开放宽的城市给予政策激

励，对超过期限“不打开城门”的管理者，要实施处罚措施。此外，要建立有利于推进农业转移人口市民化的公共成本分担机制，尽量降低农业转移人口市民化的落户成本。为了便于实现劳动力跨区自由流动，义务教育、社会保障等也能在全国范围内进行跨区异地转移接续，中央政府可以承担因农业转移人口市民化发生的义务教育、医疗保险、养老保险等由政府承担的那部分公共支出，地方政府承担住房保障、劳动技能培训、基础设施建设、贫困救助等支出，企业承担农民工进城就业需要缴纳的社会保险支出，其他落户成本由进城农民个人负担。

**第四，加快体制机制改革，完善基础性安排。**改革国民收入分配制度，不断提高劳动者收入分配比重，把重点放到缩小城乡居民、阶层群体收入绝对差距扩大方面。同时，也要为农民增加财产性收入创造制度条件。在土地制度改革方面，要让市场在土地资源配置中起决定性作用，各级政府要逐渐退出土地市场，公益性征地应按市场价格交易，农村集体建设用地享受同城镇国有土地一样的政策待遇，可直接进入一级市场，农民承包地按市场原则流转。农民的宅基地及其建筑物流转交易要坚持市场化方向、秉持与市民同等待遇的原则，尽早出台改革落地方案，让农民也能在土地制度改革中尽快获得财产性收益。

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）