



税配额、国内支持、农业生物技术、食品安全等诸多技术性规定和约定<sup>①</sup>。其中，2020年中国要在2017年基础上至少新增125亿美元的美国农产品及其他涉农产品进口，力争进口超过175亿美元美国的农产品。

总体上说，受新冠肺炎疫情在全球蔓延扩大等影响，国内产需缺口较大的农产品市场供应风险上升，但是不同类型农产品受世界其他国家新冠肺炎疫情防控形势影响存在明显差异。从农产品市场供应与国际贸易关系紧密程度大致可以将中国农产品供应分为：基本依靠国内生产来供应的农产品、与国际市场高度竞争的农产品以及产需缺口较大且高度依赖国际市场的农产品。稻谷、小麦和蔬菜等属于基本依靠国内生产来供应的农产品，它们的国内市场运行态势受世界新冠肺炎疫情蔓延态势影响较小。玉米和其他杂粮以及禽肉等属于国际竞争激烈的农产品，如果全球新冠肺炎疫情不能得到及时控制，国内市场运行所受影响较小。而大豆和牛羊肉等属于国内产需缺口较大且高度依赖国际市场的农产品，如果全球新冠肺炎疫情不能在短期内得到有效控制，则可能对国内相关食品的市场运行带来不确定性影响。2020年中国扩大农产品进口，特别是产需缺口较大且国内市场价格高位运行的农产品进口，有助于缓解中国农产品和食品价格较快上涨压力。

### （五）农产品及食品价格高位波动运行

展望2020年，农产品及食品价格总体涨幅比2019年高位可能有所回落，但高位波动运行的态势发生根本性改变的可能性较小。预测2020年农产品及食品价格同比涨幅可能超过10%，全年呈现上半年涨幅较大而下半年涨幅回落态势。农产品及食品价格差异化运行态势将持续。粮油类价格相对稳定，继续保持低位运行态势，而猪牛羊肉等动物源性食物价格则继续高位波动运行。

农产品及食品价格继续高位运行，主要是由国内农产品及食品供求结构

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，财政部网站，2020年1月16日。



性矛盾突出决定的。中国经济发展和居民生活水平提高进入一个新的阶段，而受资源约束和惯性影响国内农业生产与居民食物消费水平及结构存在越来越明显的不对称。居民对动物源性食物消费需求增长强劲，而国内畜牧业生产格局难以在 2020 年与居民食物消费需求相匹配。居民对水果蔬菜多样化消费等要求高，而农业生产结构对这一要求仍然存在制约，加上水果蔬菜生产受天气等因素影响更大，而抵御自然灾害能力有限，2020 年水果蔬菜价格波动幅度可能加大，居民消费的水果蔬菜价位较高。

中国农业生产与居民消费需要存在较大缺口的部分食物进口，对国内消费价格平抑作用有限。随着中国居民生活水平的不断提高，国内产需缺口扩大的农产品及食品种类越来越多，一些食物的产需缺口还呈现扩大态势。对于进口的农产品及食品，有些价格受国际市场影响较大，而有些则受国内市场影响较大。中国每年进口大量的大豆，国内豆油价格和豆粕价格主要由进口成本决定，对国内大豆及相关商品的价格运行起着主导作用，进口大豆具有平抑国内价格的效应。近年来，中国每年进口越来越多的肉品，虽然国际市场价格较低，但进口到中国市场，肉品价格运行基本上由国内市场主导。国内存在的较大肉品产需缺口，导致肉品市场价格趋于上涨，而进口到国内市场后的肉品价格也跟随上涨，在平抑价格方面的效应估计在 2020 年也不会显现。

2020 年，新冠肺炎疫情对农产品及食品价格影响存在较大的不确定性。各地不同程度对交通运输进行管制，农产品及食品物流不畅，农产品主销区供给减少；同时一些地方对人流也进行严格管制，造成农产品及食品配送难度加大，流通费用增加，交易费用上升，可能进一步推动农产品及食品价格上涨或者加大农产品及食品价格波动幅度。

2020 年，中国主要谷物供给量仍然超过消费量。2020 年谷物供给量要由当年度产量、进口量及库存量构成。尽管 2019 年主要谷物出现小幅度减产，2020 年主要谷物生产存在很大的不确定性，但是较高水平的谷物生产能力，特别是主要谷物较高的库存，在很大程度上确保 2020 年谷物供给极其充裕。受人口增长缓慢、收入水平提高、居民食物消费结构升级等因素影



响，用作口粮消费的谷物量继续呈现不断减少态势。2020年，在畜禽类产品价格上涨刺激下畜牧业生产估计会出现较快增长，用作饲料粮的谷物量估计比上年增长，尽管如此，受生猪生产能力滑坡影响，饲料粮需要的谷物量增长有限。总体上说，谷物当年供给量仍将超过消费量，导致库存量增加，谷物价格仍将保持低位波动运行。

展望2020年，猪肉及其他畜禽产品价格年内将由同比涨幅扩大向涨幅缩小转变。中国已经出台了一系列针对性强的政策措施。随着生猪良种补贴、临时贷款贴息、生猪保险、生猪调出大县奖励等政策的实施，2019年第四季度的效应已经有所显现。年末生猪存栏量比第三季度末增加。2020年，政策刺激和市场高回报效应，会促使生猪生产能力快速恢复，受此影响，猪肉价格水平将不断下降，从而影响养殖动物生产者价格和畜肉等消费价格走势。

#### （六）农民收入有望继续增加

2020年新冠肺炎疫情防控对中国农业农村经济运行和发展不利影响主要发生在第一季度。判断全年农业农村经济形势，不仅要看第一季度的运行状况，而且要看第二季度新冠肺炎疫情得到控制后复工复产等状况，更要看后期是否会采取积极措施将第一季度农民收入等受到的不利影响补偿回来。综合来看，尽管农民收入出现徘徊的风险加大，但是在政策积极作用下，以及新冠肺炎疫情得到有效控制后农民收入增长不断恢复，预测全年农民人均可支配收入可能达到1.7万元。

从积极方面来看，尽管疫情的影响存在很大的不确定性，但是从3月防控形势来看，疫情对农业农村经济运行与发展的影响是有限的。进入3月，全国防控新冠肺炎疫情持续向好。从农业农村经济运行与发展所受影响时段来看，疫情防控主要局限于2月。春节期间为了阻击新冠病毒传播而限制农民工流动和制约农产品流通，各地普遍尽可能兼顾了疫情防控与农民工就业和农业生产。特别是，节后各地更是采取“点对点”运输等积极方式化解疫情防控对农民工就业的不利影响，3月中央对春季农业生产下发了专门文件。



从农民收入主要来源来看，估计 2020 年转移性收入继续保持较快增长并在农民增收中作出重要贡献，转移性收入不会因新冠肺炎疫情及其防控影响而出现增长停滞的局面，相反国家会加大对农民的补贴补助等转移支付力度。农民工资性收入、家庭经营净收入和财产性收入都将受新冠肺炎疫情影响，且农民工资性收入和家庭经营净收入在农民可支配收入中比重大，是农民增收的最主要来源。财产性收入少，对农民增收贡献也小，受新冠肺炎疫情影响可以忽略不计。2020 年农民收入增长能否避免陷入徘徊，主要取决于工资性收入和农牧业等经营收入。特别地，新冠肺炎疫情后采取超常规举措，实现农民工资性收入继续较快增长的可能性不断提升。

客观来说，2020 年第一季度农民收入中农民工资性收入和家庭经营净收入增长不容乐观。2020 年新冠肺炎疫情及其防控对农民收入的影响估计主要发生在第一季度。为了防止新冠病毒传播，2 月农村普遍采取了限制甚至禁止农民工外出的措施；一些招聘使用农民工的企业也可能暂时停产。春节后往往是用工企业招聘录用农民工的高峰。估计 2020 年招聘录用新农民工要推迟到第二季度甚至更晚。新冠肺炎疫情防控期间，虽然农业生产整体上所受影响小，但是一些地方的农村限制甚至禁止外村人进村，有效地阻断了新冠病毒传播，但也阻断了农村经纪人收购农产品的物流，影响到那些依靠销售农产品实现增收的农民。新冠肺炎疫情防控期间，也有一些养殖企业因饲料供应受阻而影响生产。

总之，第一季度农民收入在全年农民收入中比重一般近 30%。从全年来看，第一季度农民收入的实际损失和机会损失，有一部分是可能在疫情得到有效控制后弥补的，第二季度后农民增收形势会因经济运行正常秩序恢复及国家采取超常规措施等逐渐积极向好。新冠肺炎疫情防控期间，农民种植的蔬菜等，特别是设施农业种植的蔬菜等没有销出去的，在疫情防控得到基本控制后，可以部分地销售出去实现增收；畜禽养殖户压栏的牲畜纷纷可以出库；渔业养殖户压塘的水、海产品纷纷可以销售。这样，农民就将第一季度损失的收入部分地弥补回来。

只要全年经济稳增长目标能够实现，农民工就业机会就有保障，特别是





国家重大工程春节后和新冠肺炎疫情防控积极向好复工早，所受影响小，吸纳了大量农民工；国家加大基础设施建设力度，发挥基础设施关键作用，在农村等领域强力补齐基础设施薄弱等短板，扩大农民工需求，全年农民工总量仍然可能扩大。

如果说农民工数量稳定增长是农民增收的基础，那么农民工月收入水平对农民增收影响最大。只要农民工需求能够增长，那么就意味着农民工的报酬率或者工资水平就不会降低，2020年农民工还可以预期月收入水平能够有所提高。只要农民工月收入水平能够提高，那么2020年农民工资性收入摆脱陷入徘徊的概率就会大大提高。

2020年，考虑到受新冠肺炎疫情防控影响农民工寻求新就业岗位时间后延，部分农民工到岗时间也后延，总体上农民工有报酬的可能工作时长明显缩短，但是农民工中很大部分属于非正式就业，总体上说工作时长缩短对全年农民工资性收入增长和全年农民增收形势不起决定性作用。

贫困地区农民收入继续更快增长。贫困地区农民收入的来源结构和全国其他地区类似，工资性收入、经营净收入和转移净收入所占比重高、贡献大。2020年是脱贫攻坚收官之年，中国将聚焦尚未脱贫的贫困人口，巩固提升脱贫成果，更好地发挥财政兜底作用，这些针对性措施将会进一步提升转移净收入的贡献率，成为贫困地区农民增收的最多来源。为了克服新冠肺炎疫情不利影响，全社会在原来的基础上，进一步集中优质稀缺资源，加大投入，补齐贫困地区基础设施等短板，这将在贫困地区创造大量农民工就业机会，同时在复工复产进程中优先安排贫困地区和贫困家庭农民工就业，解决他们外出就业面临的实际问题，为贫困地区农民提供更多公益岗位，这些措施都有助于贫困地区农民工资性收入的增长。随着脱贫攻坚推进到最后阶段，贫困地区的产业扶贫基本上都形成了较强的生产能力。全社会通过支持和帮扶，特别是消费扶贫模式的推广，加上贫困地区自身努力开拓，农产品电子商务等新业态较快发展，贫困地区农产品销售收入将会带来经营净收入稳步增加。估计2020年贫困地区农民人均可支配收入接近1.3万元，增加幅度和增长速度都将超过全国农民人均可支配收入。



### 三 加快农业农村发展

2020年，虽然面临着世界经济低迷且不确定性加大，中国经济下行压力不减等形势；面临着农业生产发展的不利因素多和农民收入增长徘徊风险高等现实难题，但是为了确保如期建成全面小康社会，历史和经济社会大局赋予了中国农业农村经济运行发展艰巨的任务，必须全面高质量完成脱贫攻坚任务，巩固脱贫成果防止返贫；加快补上农村基础设施和公共服务短板；稳定粮食生产，尽快恢复生猪生产，发展富民乡村产业，稳定农民工就业，保障重要农产品有效供给，促进农民持续增收，发挥好农业农村经济的基础性作用。农产品及食品供给是否充足，价格能否稳定运行，农民能否持续增收，贫困地区农民收入增长能否加快，是衡量农业农村经济是否健康运行和高质量发展的核心指标。

#### （一）加快现代农业发展

虽然近年来中国第一产业和农林牧渔业保持稳步增长，但是相比中国建成全面小康社会的高要求，相比供给侧结构性改革和国民经济高质量发展的新要求，相比开启现代化新征程的未来要求，农业在国民经济中地位必须再巩固，再提升。要切实把农业农村优先发展落实到位，切实扩大农业投资，促进农业投资快速增长，扩大农产品供给，增加农产品供给数量，提高农产品供给质量，稳定农产品和食品价格。

近年来，国内农产品产需缺口总体扩大，部分农产品产需缺口扩大较快，国内农产品价格和食品价格较大幅度上涨。有效保障增加农产品供给，促进食品价格高位回落，根本途径是加快农业发展，扩大农产品生产，这就需要增强农业投资驱动力，加快农业投资增长。历史上，每当中国农产品价格和食品价格较大幅度快速上涨的时候，往往都是通过较大幅度增加农业投资实现农业较快发展来平抑食品价格的。同样地，2020年，必须大力发展农业生产，特别是畜牧业生产，保障农产品有效充足供给，促进食品价格平稳



运行和高位回落。

要稳定粮食生产。中国粮食连续多年丰产增产，国内库存水平高，供给充裕，市场价格极其稳定，无论在2019年猪肉价格较大幅度上涨情况下，还是在2020年初应对新冠肺炎疫情中都发挥着真正的稳定器作用。面对全球新冠肺炎疫情蔓延带来的风险升高和不确定性增多的挑战，更要稳定粮食种植面积，在保证粮食品质前提下努力提高粮食单产水平，力争粮食好收成，这对于全面建成小康社会和决战决胜脱贫攻坚具有特殊意义。

要强化粮食省长负责制，米袋子首长负责制，确保地方抓粮积极性。要完善粮食省长负责制考核体系，根据时代的发展，把打造粮食供应链和构建稳健的粮食产销关系作为考核的重要内容之一。对于粮食主要依赖外地的省市，要考核与主产省份分担的责任情况，特别是要把与主产区建立稳固的粮食购销关系、按照相关法律法规储备足够的在主产区收购的粮食数量以及构建通畅和运转高效的物流体系等内容，作为考核指标。主销区地方政府要和中央一道，积极帮助解决粮食主产区面临的各类实际困难，让主产区更有积极性生产粮食。为了降低稻谷、小麦最低收购价政策实施压力，为了有效不断地化解粮食结构性矛盾，强化主产区粮食产业链和供应链建设考核，不断提高以销定产的比重、纳入农牧结合和种养一体比例，确保国家粮食安全保障水平不断提高。

要探索粮食生产经营者利益的新型保护与实现方式。如何在粮食价格稳定总体要求下保护和实现粮食生产经营者利益是新形势下面面临的一个重要课题。要在WTO农业规则允许的范围内用好用足粮食支持保护政策措施，要探索新型粮食政策性保险，还要建立起职业性的粮食生产经营者队伍，根据他们的贡献和从业年限发放政府津贴，多管齐下，不让职业粮食生产经营者吃亏，让他们有积极性为全面建成小康社会的粮食安全多做贡献。

要加强病虫害防治和动物疫病防控。2020年，中国面临草地贪夜蛾和沙漠蝗等病虫害发生的风险。尽管风险不高，但是绝不能放松警惕。要做好监测预警，备好药剂药械，一旦发生要及时开展统防统治和联防联控。2020年，中国仍然面临非洲猪瘟和高致病性禽流感等疫情风险，要千方百计做好



动物防疫工作，进一步加强非洲猪瘟防控。

加快提高生猪生产能力。发展生猪生产是增加猪肉供应的最有力保障。加快扩大生猪产能，才能更好地满足全面小康社会居民对食物多样化全面营养健康的需要，才能降低猪肉进口对国内生猪生产冲击的风险，才能促进食品价格在合理水平运行，才能有效避免进口猪肉价格过高对国内的传导。增加猪肉供应，必须加快中国生猪生产能力建设。一方面，要在土地、环保、财政和金融支持等方面落实出台的各项政策措施；另一方面，要在做好非洲猪瘟防控的同时，新建或者扩建猪舍，大幅度增加生猪存栏数量。

控制住非洲猪瘟疫情，是加快提高生猪生产能力的关键，不仅事关种猪、仔猪和生猪养殖病死率，而且影响养猪户的信心和积极性。要强化动物疫病防控体系建设，提高对非洲猪瘟、禽流感等动物疫病的监测预警、预防控制、应急处置等方面的能力。

加强生猪产业供应链建设。中国养殖产业发展的基本方向是适度规模养殖、集中屠宰、冷链运输、生鲜上市。结合中国生猪产业链发展现状，要进一步健全生猪保育及饲料供应体系，疏通种猪等物流堵点，根据生猪生产地域分布和消费目标市场空间分布，促进屠宰企业优化布局，引导大型养殖企业和养猪户集中产区的经济合作组织等就地就近配套发展生猪屠宰加工业，大力发展冷链物流，改变传统的活猪运输方式，实现从传统的“运猪”到“运肉”的高效转变，以适应非洲猪瘟防控需要。同时，要在新冠肺炎疫情防控得到保障前提下允许种猪和仔猪运输，加快生猪生产能力在不同地区和各类市场主体间快速扩张。

要加快牛羊等草食动物发展。近年来，中国牛羊肉价格持续高位运行，产需缺口不断扩大，进口量持续增加。国内牛羊生产虽然稳定发展，但是在居民食物消费升级对牛羊肉需求快速增加的背景下，迫切需要加快牛羊等草食动物发展，这样才能更好地满足居民的需要，促进牛羊肉市场价格在合理水平运行。

要落实好“菜篮子”市长负责制，切实解决畜禽产品和果菜等重要“菜篮子”产品主产区的现实问题，增加养殖用地和设施农业用地，构建高效物流体系和供应链。要做好重点农产品市场调控。加强农产品市场监测，



及时发挥政策性收储作用，促进市场健康运行，引导农产品生产经营者和食品供应者有序稳定上市，不参与市场炒作，不囤积居奇，不串通涨价，严厉打击操控市场、区域封锁和市场分割等破坏市场健康运行秩序的行为。

鼓励大型生猪养殖企业通过“公司+合作组织+农户”、托管租赁等方式，带动普通农户发展养殖业。在非洲猪瘟防控重要时期，要鼓励新型农业经营主体，特别是大型生猪养殖企业，带动中小养殖户升级改造防疫设施，健全防疫制度。基层畜牧兽医技术支撑机构和行业协会等组织要强化培训和服务，促进养殖户提升疫病防控水平。

## （二）多途径增加农民收入

农民收入直接决定全面小康社会的质量。2020年，在全球经济进一步衰退可能影响中国商品出口从而进一步影响企业对农民工就业吸纳的情况下，在国内经济下行压力缓解难度大、农民工就业不确定性上升的情况下，特别是发生的新冠肺炎疫情进一步加大了农民增收的难度，农民增收能否避免徘徊停滞，关键要看农民工工资性收入能否增长，经营性净收入能否发挥更大作用。多年来，农民工工资性收入在农民可支配收入中所占比重高，贡献大。在农产品价格高位运行背景下，农民家庭经营农牧业净收入对农民增收的空间明显扩大。同时，政策性转移收入的作用会进一步增强。

要为农民提供更多的就业机会。要克服新冠肺炎疫情防控对农民外出务工带来的不利影响，创新农民工流动方式，尽可能让企业和重大工程建设复工复产后农民工能够及时到位。对于不能及时到位的农民工，应支持用工单位给予农民工到岗的时间弹性。外出农民工是农民工的主要组成部分。稳定了外出农民工队伍，对于避免农民工数量减少至关重要。要探索农民工寻找就业的新方式新方法，提高农民工外出就业服务水平，引导农民工通过网络等途径寻找工作机会，减少农民工寻找工作的时间，增加农民工有效工作时长。要扩大就近就业农民工规模，为无法外出务工农民增加工资性收入提供替代来源或者新来源。

要确保农民工月收入水平继续提高。农民工月收入水平对农民增收及增



加工资性收入影响最大。要为农民工提供更多的就业机会，避免农民工供给过剩，保持农民工劳务市场供求紧平衡，促进农民工就业时月收入水平不断提高。要加强农民工报酬支付管理，确保农民工能够及时兑现报酬，推动根治拖欠农民工工资难题。要加强农民工职业技能培训，为农民工获得更高报酬创造条件。

要切实促进小农户与现代农业有机衔接。全国尚有 2 亿小农户，发展现代农业，广泛参与各类有市场需求的农产品生产，不仅可以有效增加农产品供给，而且可以在合理的农产品价格水平下实现增产增收。要引导新型农业经营主体与小农户构建利益联结机制，通过土地流转及要素入股，开展产业合作，形成紧密型供应链，协调发展现代农业，增加农牧业收入。

要继续加快贫困地区农民增收。扩大农民工就业工作要重视贫困地区的特殊性，为贫困地区农民增加工资性收入创造更多的适宜性就业机会。要落实产业扶贫和易地搬迁扶贫等措施，高质量发展贫困地区各类产业。要不断开辟新的销售渠道，重点做好贫困地区特色农业产销对接、农产品电子商务和消费扶贫，实现贫困地区产业优势转化为增收优势，提高贫困地区农民家庭经营农牧业收入对农民增收的实际贡献率。要继续发挥好政策性转移收入的作用，尤其要有针对性地增加深度贫困地区农民政策性转移收入，进一步提高转移净收入对农民增收的贡献率。

### （三）加大农村公共基础设施建设力度

加快补齐农村基础设施短板，是 2020 年确保如期实现全面小康“三农”领域的重点工作之一。经过多年农村水利、道路、电网改造和信息化设施等建设，绝大多数农村已经解决了饮水安全、交通出行、供电常态化和通信信号等难题，但是这些公共设施服务水平还有待进一步提高，还面临着提档升级任务，还需要加快建立运营维护和管理机制。同时，全国仍然有部分人口的安全饮水问题尚未解决，少数贫困地区经济发展和人们出行仍然面临交通瓶颈，还有一些地方新一轮农村电网改造尚未完成，诸如此类的短板，必须加快补齐，才能确保全面建成小康社会的“成色”。





受新冠肺炎疫情在全球蔓延扩散等多种因素影响，中国经济下行压力持续加大。加大农村公共基础设施建设力度，有助于发挥投资的关键作用，有效扩大内需。为了应对新冠肺炎疫情对经济社会发展的不利影响，中国会适当提高财政赤字率，发行特别国债，扩大债券发行规模，增加财政等对基础设施的投入，降低贷款利息。在财政金融加大对实体经济支持和保障力度中，要按照农业农村优先发展总方针，切实加大农村公共设施建设力度。

要全面完成农村饮水安全巩固提升工程任务，解决脱贫攻坚战中贫困人口饮水安全保障等突出问题。要加快农村道路提档升级和村内道路建设改造。村村通要在全面完成行政村通硬化路基础上，向自然村延伸，大力支持村内道路建设和改造。推进建立农村公路长效管养机制。要全面完成农村电网改造，重点是向深度贫困地区和边境村寨电网升级改造倾斜。基本实现行政村光纤网络和第四代移动通信网络普遍覆盖。扎实推进农村环境整治，分类推进农村厕所革命，提升村容村貌。

#### （四）保障脆弱群体食物基本消费免受食品价格过快上涨干扰

保障居民基本营养的食物消费水平不降低，应是全面建成小康社会一条底线。中国为在生活方面容易受食品价格上涨影响的脆弱群体建立起了社会救助制度，核心是财政发放的生活补助救助与食品消费价格涨幅挂钩，及时发放价格临时补贴。这一制度对于在食品价格较大幅度上涨情况下保障贫困群体生活质量免受不利影响具有重要积极意义。近年来，由于中国一些食品价格处于高位运行，基数较大，仅仅依据上涨幅度决定发放生活补助救助款的增长速度，可能无法抵消食品价格上涨给脆弱群体带来的生活开支增加额。向脆弱群体发放生活补助救助，不仅考虑食品消费价格上涨幅度，而且应考虑新增补助救助款是否能够应对基本需要的食品消费支出增加额，这样才能保障脆弱群体居民食物消费水平不降低。全面小康社会，消除绝对贫困，实现零饥饿，食物安全的经济保障，除考虑食品价格上涨幅度外，还应考虑应由政府指定代理人向脆弱群体供应保障基本营养的、价格可承受的主要食物，做到食品价格在较大幅度上涨情况下能够避免脆弱群体生活质量受影响。



## G . 29

# 2020年中国农业农村经济形势 分析及2021年展望

总报告课题组\*

**摘要：** 2020年，中国农业农村经济克服新冠肺炎疫情等不利因素影响，恢复快，发展取得进展，运行总体平稳。最后551万农村贫困人口全部脱贫，脱贫攻坚任务全面完成。农业农村投入明显加大，农村生产生活条件明显改善。第一产业稳定增长，农产品国际贸易逆差大幅度扩大，主要农产品供给普遍增加，但受食物消费升级等影响，农产品及食品价格较大幅度上涨，不同农产品市场运行状况存在明显差异。国内粮食增产，进口较大规模扩大，粮食价格总体稳定。生猪生产能力加快恢复，猪肉供给总量增加，生猪生产者价格涨幅回落。农民收入较快增长，城乡居民收入绝对差距和相对差距双双缩小，农民食物消费支出增长强劲。展望2021年，农业农村投入继续保持较快增长，脱贫攻坚成果将持续巩固拓展，粮食安全保障水平将上新的台阶，城乡居民收入差距进一步缩小。预测2021年粮食总产量6.8亿吨，猪肉产量5000万吨，农民人均可支配收入1.9万元。

**关键词：** 脱贫攻坚 农产品供给 食品价格 农民收入 乡村振兴

---

\* 执笔人：李国祥，博士，中国社会科学院农村发展研究所研究员、食物经济研究室主任、博士生导师。本报告仅代表课题组观点，主要是执笔人观点，与课题组成员所属机构及研究资料来源部门无关。本报告审定：魏后凯。



## 一 2020年中国农业农村经济发展与运行形势

2020年，中国统筹推进新冠肺炎疫情防控和农业生产，积极克服洪涝灾害等不利影响，农村脱贫攻坚取得全面胜利，第一产业较快恢复稳定增长，粮食继续增产，生猪生产能力加快恢复，农产品进出口规模继续扩大，农村发展取得新成效，为经济社会发展大局提供了有力支撑。

### （一）农业农村发展及其经济运行总体形势

#### 1. 农村贫困人口全部实现脱贫

根据2021年政府工作报告以及国家发展和改革委员会相关资料，2020年，按照每人每年生活水平2300元（2010年不变价）的现行农村贫困标准计算，年初剩余的551万农村贫困人口全部实现脱贫；年初尚未摘帽的52个贫困县全部摘帽，易地扶贫搬迁任务全面完成。这样，党的十八大以来中国农村现行贫困标准下的9899万农村贫困人口全部实现脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，脱贫攻坚战目标任务如期全部完成，农村绝对贫困彻底消除，区域性整体贫困得到解决，中国创造了人类减贫史上的奇迹。

脱贫攻坚目标任务全面完成，标志着小康社会全面建成，这是举全党全社会力量努力的结果。2020年初，中国对尚未摘帽的贫困县和工作难度大的贫困村实施挂牌督战，财政给予重点支持，特别是项目资金向深度贫困地区集中，继续鼓励贫困县整合各级各类财政涉农资金。根据财政部资料，2020年，共安排财政专项扶贫资金和脱贫攻坚补短板资金1761亿元，其中用于挂牌督战地区417亿元；继续在全国832个贫困县推进整合财政涉农资金2985亿元。针对新冠肺炎疫情等不利影响，国家制定政策，各地优先安排贫困家庭劳动力务工就业，加大产业扶贫，强化产销对接，开展消费扶贫行动。强有力的政策措施为贫困地区农民增收和确保贫困农民家庭“两不愁、三保障”实现脱贫提供了支撑。



## 2. 农业克服新冠肺炎疫情不利影响后较快实现稳定增长<sup>①</sup>

2020年,第一产业增加值77754亿元<sup>②</sup>,比上年实际增长3.0%。从不同季度来看,第一产业增加值增长曲线与2019年存在差异(见图1),呈现较曲折的态势。受新冠肺炎疫情等不利因素影响,第一季度第一产业增加值同比增长出现了明显滑落,为-3.2%;进入第二季度,第一产业增加值同比实际增长与2019年态势差异明显缩小,且第三、第四季度第一产业增加值实际增长还呈现加快态势,第二、第三和第四季度分别为3.3%、3.9%和4.1%。

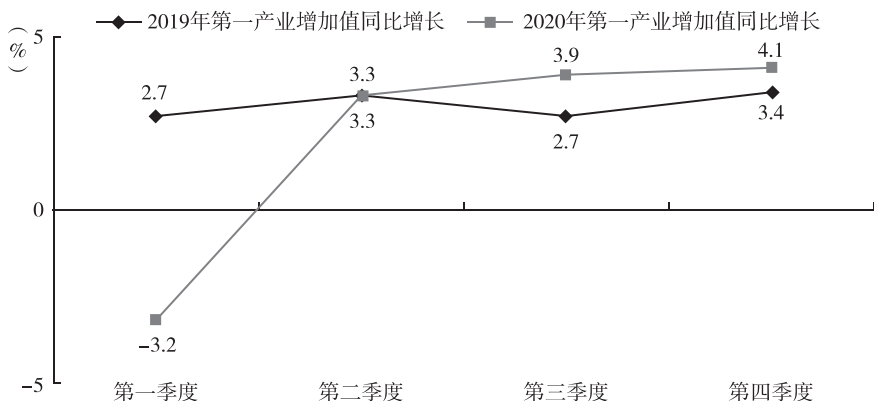


图1 2019年和2020年分季度第一产业增加值同比增长比较

资料来源:国家统计局网站。

## 3. 农产品生产者价格出现较大涨幅

2020年,农产品生产者价格较上年上涨15.0%(见表1),涨幅比2019年扩大0.5个百分点。从全年不同季度来看,第一季度农产品生产者价格同比涨幅最大,为39.0%;第二、第三、第四季度农产品生产者价格涨幅呈

- ① 本报告第一部分分析2020年中国农业农村经济发展和运行形势中凡是表达增加增长或者减少下降等变化时没有明确说明基期的,其基期都是指2019年。
- ② 本报告第一部分分析中国农业农村经济形势所选用的第一产业增加值、国内农产品产量、价格、收入消费和支出等数据,除特别注明外,都来源于国家统计局网站和公开出版的相关年鉴。由于在计算数据时对小数进位操作存在差异,本报告的相关数据小数位可能与其他报告出现差异,特此说明。另外,由于本报告选择的数据直接来源不同,其数据值存在一定差异。为了尊重原数据真实性,课题组原则上不进行调整。

现不断缩小态势，第四季度农产品生产者价格同比涨幅仅有 1.9%。从产业结构来看，畜牧业影响仍然最大，全年饲养动物及其产品生产者价格同比涨幅影响农产品生产者价格上涨超过 8 个百分点；从主要农产品构成来看，生猪生产者价格同比涨幅影响农产品生产者价格上涨超过 5 个百分点。

表 1 2020 年按季度和全年农产品生产者价格同比涨幅情况

单位：%

季度	农产品	#农业产品	##谷物	#林业产品	#饲养动物及其产品	##生猪	#渔业产品
第一季度	39.0	1.9	-0.6	-3.8	88.6	133.2	-0.1
第二季度	21.1	0.5	3.6	-2.7	50.3	89.3	-3.5
第三季度	14.8	2.8	2.1	-3.0	32.4	59.0	1.3
第四季度	1.9	7.9	9.9	1.7	-3.3	-2.3	1.4
全年	15.0	2.8	4.1	-0.9	32.4	55.7	0.2

资料来源：国家统计局网站。

农产品价格较大幅度上涨，带来第一产业增加值在国内生产总值中比重较大幅度上升。2020 年，农产品生产者价格较上年上涨 15.0%。受农产品价格涨幅较大带来第一产业名义增长速度较快影响，按当年价格计算的第一产业增加值比重连续第 2 年上升。按当年价格计算，全年第一产业增加值比 2019 年名义增长 10.3%，比全年 GDP 名义增长速度快 6.7 个百分点；第一产业增加值在 GDP 中比重为 7.7%，比 2019 年上升 0.6 个百分点。与当年价格计算的国民经济中第一产业比重上升幅度不同，按照上年可比价格计算的第一产业增加值在国民经济中比重仅仅是略增。按 2019 年价格计算，2020 年第一产业增加值比 GDP 增长速度快 0.7 个百分点，第一产业增加值在国民经济中比重为 7.2%，比 2019 年仅上升 0.1 个百分点。

农产品价格较大幅度上涨，必然传导到食品消费价格上。2020 年，城乡居民食品消费价格同比上涨 10.6%，年度涨幅为 2012 年以来最大。2000~2020 年，中国城乡居民食品消费价格同比涨幅超过 10% 的共有 4 年。除 2020 年外，其他三个年份分别是 2007 年、2008 年和 2011 年，同比涨幅分



别为 12.3%、14.3%和 11.8%。从构成来源看，2020 年城乡居民食品消费价格较大涨幅，并不是由粮食消费价格较快上涨引起的，这反映了居民食物消费升级和结构变化已经改变了食品消费价格上涨的驱动格局。

2020 年，全国居民食品烟酒消费支出比重（恩格尔系数）再回 30% 以上。受食品消费价格上涨幅度较大带来食品烟酒消费价格也较快上涨等因素影响，全国居民恩格尔系数重回 30% 以上。2020 年，食品烟酒消费价格同比上涨 8.3%（见表 2），涨幅比上年扩大 1.3 个百分点；全国居民食品烟酒消费支出占消费总支出比重上升到 30.2%，比上年提高 2 个百分点。其中，城镇居民食品烟酒消费支出占消费总支出比重上升到 29.2%，比上年提高 1.6 个百分点；农村居民食品烟酒消费支出占消费总支出比重上升到 32.7%，比上年提高 2.7 个百分点（见表 2）。

表 2 2016~2020 年全国居民食品消费价格涨幅及支出比重和增长情况

单位：%

年份	食品烟酒消费价格同比涨幅	全国居民食品烟酒消费支出同比增长	全国居民食品烟酒消费支出占消费总支出比重		
			全国居民	城镇居民	农村居民
2016	3.8	7.0	30.1	29.3	32.2
2017	-0.4	4.3	29.3	28.6	31.2
2018	1.9	4.8	28.4	27.7	30.1
2019	7.0	8.0	28.2	27.6	30.0
2020	8.3	5.1	30.2	29.2	32.7

资料来源：2017~2020 年《中国统计年鉴》和《2020 年居民收入和消费支出情况》，国家统计局网站。

城乡居民恩格尔系数上升，除受食品烟酒消费价格涨幅扩大影响外，新冠肺炎疫情等带来城镇居民人均消费支出滑坡也是不可忽视的因素。2020 年，全国居民人均食品烟酒消费支出同比名义增长 5.1%，增速比上年回落 2.9 个百分点。其中城镇居民人均食品烟酒消费支出比上年名义增长 1.9%，增速比上年回落 4.9 个百分点，城镇居民人均食品烟酒消费支出增长明显回落。尽管如此，城镇居民人均消费支出较大幅度回落带来全国居民人均消费



支出名义负增长。2020年，全国居民人均消费支出比上年名义下降1.6%，其中城镇居民人均消费支出比上年名义下降3.8%。食品烟酒消费价格较大幅度上涨，城镇居民人均食品烟酒消费支出较大幅度回落，表明城镇居民生活受到一定影响，估计全年城镇居民人均食品烟酒消费支出比上年实际下降约6%。

农产品及食品价格较大幅度上涨，主要原因不是农产品供给减少。2020年，农产品国际贸易总体规模较大幅度扩大，农产品进口较快增长，出口负增长，农产品国际贸易逆差创历史新高。农产品大幅度进口，增加了国内供求偏紧的相关农产品及食品供给。

#### 4. 农产品进出口总额保持较快增长

根据中国海关资料，2020年，农产品进出口总额2468亿美元<sup>①</sup>，总规模近2500亿美元，比上年增加184亿美元，增长8.0%。其中，农产品进口以较快速度增长。全年农产品进口1708亿美元，比上年增加209亿美元，增长14.0%。若以人民币计算，农产品进口增长速度更快。2020年，农产品进口11832万亿元，比上年增长14.5%。无论用何种货币计算，农产品进口增长都快于出口增长，也快于国内第一产业增加值名义增长。

从构成来看，农产品进口额之所以较快增长，主要是粮食中的大豆和肉类的猪牛肉及杂碎等大规模进口所致。2020年，粮食进口额508亿美元，在农产品进口总额中所占比重达29.8%。其中，大豆进口额395亿美元，在粮食进口总额中所占比重为77.8%。肉类（包括杂碎）进口额307亿美元，在农产品进口总额中所占比重为18.0%。其中，猪肉及猪杂碎进口金额149亿美元，在肉类进口总额中所占比重为48.4%；牛肉及牛杂碎进口金额为103亿美元，在肉类进口总额中所占比重为33.4%。猪牛肉及其杂碎在肉类进口总额中所占比重为81.8%。

2020年，食用植物油进口额也较快增长。全年食用植物油进口额74亿

---

<sup>①</sup> 本报告农产品国际贸易部分数据，无说明外都直接来源于中国海关网站。本报告数据可能与其他分报告数据因来源不同而存在差异。



美元，比上年增加 11 亿美元，增长 17.5%。食用植物油进口额增长幅度较大，主要是由国际市场上食用植物油价格恢复性上涨所致。全年食用植物油进口海关平均价格 757 美元/吨，比上年增加 93 美元/吨，上涨 14.0%。

### 5. 农产品出口出现负增长

2020 年，农产品出口额 760 亿美元，比上年减少 25 亿美元，下降 3.2%。农产品出口出现负增长这种状况，比较少见。

### 6. 农产品国际贸易逆差快速扩大

2020 年，农产品国际贸易逆差 948 亿美元，比上年扩大 235 亿美元，增长 32.9%。

农产品进口大幅度增加，虽然没有平抑住农产品及食品价格上涨，但促进了国内农产品市场供求矛盾的缓解，避免了国内农产品及食品价格进一步上涨波动。本轮农产品及食品价格较大幅度上涨，除受疫情和自然灾害等不利影响外，主要是居民食物消费升级带来农产品及食品需求增长超过国内生产扩大和进口扩大的速度。

2020 年，中国农产品国际贸易扩大，特别是进口扩大，最主要的原因是国内食物消费增长及其升级，而不是国内农业萎缩。农产品国际贸易增长，主要属于结构性增长，饲料粮和肉类增长快，影响程度大，反映出国内农业结构调整仍然滞后于居民食物消费结构升级。当然，国内农业增长速度明显低于农产品进口增长速度，且国内农产品及食品价格总体持续高位运行，无疑是需要警惕的。

### 7. “三农”投入加大带来农业农村全面发展

据财政部资料，2020 年，农林水支出 23904 亿元，比上年增长 4.4%，高于全国一般公共预算支出平均增幅 1.6 个百分点。全年第一产业固定资产投资（不含农户）13302 亿元，比上年名义增长 19.5%，明显快于全社会固定资产投资增速。其中，中央财政安排农田建设补助资金 695 亿元，加强高标准农田建设，农业生产条件加快改善；国家财政安排 94 亿元支持农作物秸秆综合利用和畜禽粪污资源化利用；安排 74 亿元鼓励和引导各地推进农村厕所革命。根据国家发展和改革委员会资



料，到2020年，农村卫生厕所普及率超过68%，超过90%的行政村开展农村生活垃圾收运处理。在财政加大对农业农村投入的同时，金融投入“三农”力度也不断加大。2020年末，涉农贷款余额39万亿元，增长10.7%，金融支农投入稳步增加，涉农贷款余额规模大约为第一产业增加值的5倍。农业农村投资较快增长，促进了农业农村高质量发展。农业综合生产能力进一步提升，农村一二三产业融合发展继续推进，农业农村绿色发展取得重要进展。

## （二）粮食供给及其价格运行形势

粮食供给是粮食安全的最重要影响因素。从中国居民食物消费所处阶段来看，人均口粮消费已经基本饱和，但饲料粮等消费仍然会继续增长，有时增加幅度还比较大。2020年，中国粮食总产量及其进口总量都创历史新高，大豆进口首次突破1亿吨，玉米进口突破关税配额量，粮食总供给明显扩大，但是粮食供给结构性矛盾仍然没有完全消除的同时，出现的由玉米和大豆等价格结构性上涨引起的粮食及其他食品价格上涨，反映了中国粮食生产和供给已经进入新发展阶段。

### 1. 粮食连续增产

2020年，全国粮食总产量66949万吨，创历史新高。粮食总产量连续6年保持在6.5亿吨以上，表明中国粮食生产能力迈向7亿吨水平新台阶的基础越来越牢固。全年粮食总产量比2019年增加565万吨，增长0.9%，是“十三五”时期增产量和增长速度较大的年份（见图2），仅次于2019年的增产量和增长速度。

2020年，粮食播种面积恢复性增加对粮食增产作出了较大贡献。全年粮食播种面积11677万公顷（17.5亿亩），比上年增加70万公顷（1056万亩），增长0.6%。粮食播种面积扭转了2017~2019年连续三年下降势头，对2020年粮食增产贡献较大。全年因粮食播种面积扩大而带来的增产约403万吨，对全年粮食增产的贡献率约71%。

粮食播种面积扩大，重要原因是国家及时采取了保护调动农民积极性的

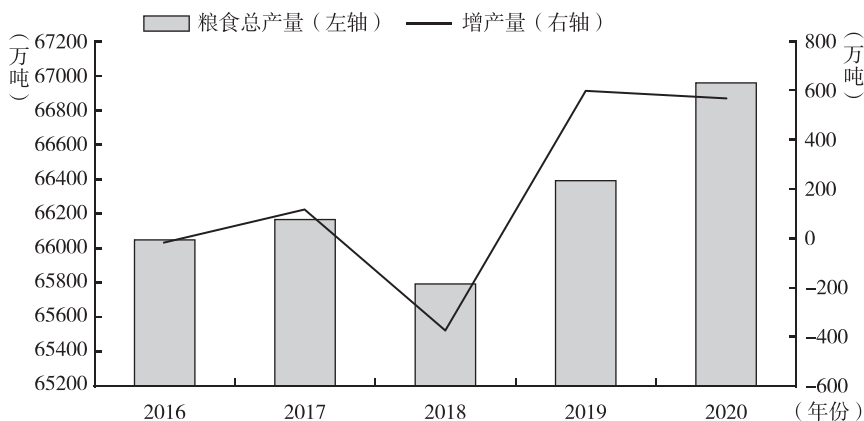


图2 “十三五”时期中国粮食年度总产量及其增产量情况

资料来源：《中国统计年鉴 2020》和《国家统计局关于 2020 年粮食产量数据的公告》，国家统计局网站。

政策措施，强化了各级粮食安全责任制，发挥社会化服务重要作用。2020年，中国坚持完善小麦和稻谷最低收购价政策，适应世界贸易组织农业规则要求，种植前公布最低收购价水平和收购规模，改变前几年不断调低最低收购价水平的做法，稳定小麦最低收购价每公斤 2.24 元的水平，提高稻谷最低收购价水平，其中早籼稻、中晚籼稻和粳稻最低收购价分别调至每公斤 2.42 元、2.54 元和 2.60 元。2016 年以来，为了解决“十二五”时期粮食生产能力超前发展带来的阶段性结构过剩问题，中国在放弃玉米临时收储政策的同时，连续几年调低小麦和稻谷最低收购价水平，中国出现 2017~2019 年粮食播种面积连续三年减少的情况，共减少粮食播种面积 317 万公顷。2020 年小麦和稻谷最低收购价水平的稳定和小幅度提高，对稳定粮食生产具有正向积极作用。

粮食播种面积扭转连续三年减少态势，表明“非粮化”倾向整体上有所缓解。2020 年，粮油糖棉合计播种面积 13464 万公顷，比上年增加 70 万公顷。粮食播种面积在粮油糖棉合计播种面积中所占比重为 86.7%，与上年基本持平，粮食种植面积在主要农作物中所占比重扭转了前几年不断下降