



贫困地区农民收入继续保持更快增长。2020年，贫困地区农民人均可支配收入12588元，比上年增加1018元，名义增长8.8%；扣除价格因素，比上年实际增长5.6%。贫困地区农民收入名义增长速度和实际增长速度分别比全国农民收入名义增长速度和实际增长速度高出1.9个百分点和1.8个百分点。在脱贫攻坚收官阶段，公共资源和社会资源对贫困地区支持力度大，帮扶措施全面，从贫困地区农民工就业到农产品销售，有力地促进了贫困地区农民增收。2020年，转移净收入对贫困地区增收贡献最大，其次分别是工资性收入和经营净收入。全年贫困地区农民转移净收入为3567元/人，比2019年增加405元/人，贡献率达40.0%；贫困地区农民工资性收入为4444元/人，比2019年增加363元，贡献率为35.5%；经营净收入4391元，比上年增加229元，贡献率为22.5%。

按当年价格计算，2020年农民人均可支配收入17131元，是2010年的2.7倍；按2010年价格计算，2020年农民人均可支配收入13290元，是2010年农民人均可支配收入的2.1倍，表明2020年农民人均可支配收入翻番目标实现。

农民人均消费支出增加。2020年，农民人均消费支出13713元，比上年名义增长2.9%；扣除价格因素，实际下降0.1%。尽管2020年农民人均消费支出名义增长速度是历史最低的，且实际增长还出现了负数，但是，在新冠肺炎疫情影响较大年份，农民人均消费支出名义增速比城镇居民高出6.7个百分点，农民人均消费支出实际增速比城镇居民高出5.9个百分点。特别是在居民食物消费升级阶段农民食品消费增长强劲。

2020年，农村居民人均食品烟酒消费支出4479元（见表5），比上年名义增长12.0%，增速比上年加快2.3个百分点；农村居民人均食品烟酒消费支出增速比城镇居民快10个多百分点。城乡居民人均食品烟酒消费支出比率（以农村居民人均食品烟酒消费支出为1）已经降至1.76。农村居民人均食品烟酒消费支出连续多年保持较快增长，反映农村居民食物消费升级速度更快，城乡居民食品烟酒消费支出的差距在快速缩小。



表 5 2016~2020 年中国城乡居民人均食品烟酒消费支出比较

年份	人均食品烟酒消费支出(元)		城乡居民人均食品烟酒消费支出比率*	人均食品烟酒消费支出比上年名义增长(%)	
	城镇	农村		城镇	农村
2016	6762	3266	2.07	6.3	7.2
2017	7001	3415	2.05	3.5	4.6
2018	7239	3646	1.99	3.4	6.7
2019	7733	3998	1.93	6.8	9.7
2020	7881	4479	1.76	1.9	12.0

资料来源：《中国统计年鉴 2020》和《2020 年居民收入和消费支出情况》，国家统计局网站，2021 年 1 月 18 日。

与城镇居民不同，2020 年，农村居民人均食品烟酒消费支出比上年实际增长估计约 3.5%。农村居民人均食品烟酒消费保持实际增长，但是恩格尔系数提升幅度较大，表明农村居民食品烟酒消费负担相对加重。

二 2021 年中国农业农村经济形势展望与预测

2021 年，国内外环境将继续深刻复杂变化，新发展阶段特征更加明显，对农业农村发展带来全面影响，也对农业农村现代化提出更高要求。全球蔓延的新冠肺炎疫情难以完全结束，疫情反弹和长期持续的风险客观存在，国内外防输入和内防反弹的压力并存，必须进一步发挥好农业农村经济稳定发展和健康运行的支撑作用；世界百年未有之大变局正在加速演变，世界经济有望出现恢复性增长，但复苏不稳定不平衡带来国际市场运行不确定性，影响农产品进出口及农民工在涉外产业就业；居民食物消费加快升级，直接决定国内不同农产品及食品的差异性供给，直接关系农产品供求松紧和价格运行；全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，必须切实解决好“三农”问题，深化农村改革，强化惠农强农富农政策。这些都是决定 2021 年中国农业农村经济形势走向和实际运行状况的环境与



条件。

1. 脱贫攻坚成果将进一步巩固拓展

为了更加巩固脱贫基础，确保不发生区域性成规模返贫，将保持主要帮扶政策总体稳定，还会接续对脱贫人口和脱贫地区持续进行更加有效的精准帮扶，并对新出现的贫困人口，及时地按照“两不愁、三保障”脱贫标准进行常态化帮扶，同时全面推进乡村振兴以实现产业扶贫到产业振兴的转变和升级。有了财力保障，就具备条件确保当地所有人口任何时候不再出现愁吃、愁穿以及愁上学、愁治病和愁住房情形（简称为确保“两不愁、三保障”）。即使一旦出现某人某时在“两不愁、三保障”方面有困难了，各地也有条件及时地帮助解决。全面建成小康社会之后，确保“两不愁、三保障”不仅是个人的问题，而且也是当地政府的责任。脱贫攻坚全面胜利之后，至少在五年过渡期内各类帮扶协作和对口支援机制将会完善和加强，并加大监督考核力度确保行之有效。帮扶力量稳定了，脱贫地区产业发展就可持续，贫困地区农民持续增收和社会持续发展的微观基础就更加坚实，区域性成规模返贫就可以避免。

2. 农业高质量发展继续推进

农业绿色转型发展，将进一步促进化肥农药减量化施用，农作物秸秆和畜禽粪污等资源化利用程度提高。2020年农产品整体高位运行，改善了多数农产品生产的比较效益，调动了农民发展农业生产的积极性。多年来，不断提高农业生产能力，加上食物消费升级拉动，将促进第一产业稳定增长，但第一产业增加值增速将会低于其他产业，在国民经济中所占比重会下降。预测2021年第一产业增加值将超过8万亿元，增长约3%^①；在国内生产总值中比重下降到7.2%，回落0.4个百分点。

3. 农产品生产者价格和食品消费价格涨幅将较大幅度缩小

考虑到农产品供求关系都将进一步改善，长期供求关系偏紧的牛肉羊肉

^① 本报告展望和预测部分描述的涨跌幅度在没有特别注明的情况下都是指以2020年为基期的2021年状况，所有展望结论和预测结果是本课题组的研究，与课题组成员所在单位无关。



市场价格已经处于历史高位，涨幅再扩大的可能性较小。同时，考虑到国际市场农产品价格触底反弹的可能性较大，以及国内农业生产成本的上升等因素，农产品及食品价格全面下跌的可能性较小。预测 2021 年农产品生产者价格和食品消费价格涨幅在 5% 以内，农产品生产者价格涨幅缩小 10 个百分点，食品消费价格缩小 5 个百分点。

4. 农产品进出口总体规模进一步扩大

考虑到新发展阶段中国正在加快推进以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局形成，国内饲料粮和肉类等要更好地适应居民食物消费加快升级需要扩大进口，农产品进口规模将会继续扩大。农产品出口虽然存在相当大的不确定性，但优势农产品出口规模有望恢复性增长。预测 2021 年农产品进出口总规模超过 2500 亿美元，其中进口规模超过 1800 亿美元，出口规模恢复到 780 亿美元；农产品国际贸易逆差扩大到 1000 亿美元以上。

5. 粮食生产将扩大

由于 2020 年玉米和大豆等作物市场价格呈现加快上涨态势，年末的中央农村工作会议和 2021 年中央一号文件都强调要实行粮食安全党政同责，完善粮食安全省长责任制考核，有关政策即将出台，各地必将层层压实粮食生产责任，估计粮食播种面积恢复到 2017 年以前的水平，预测 2021 年达到 1.2 亿公顷（18 亿亩），增加 300 多万公顷。2021 年农民种粮积极性估计也是近年来较高水平。

2020 年，粮食价格虽然总体小幅度上涨，但秋粮上市后玉米和大豆市场价格涨幅较大，种粮农民从中受益，2021 年农民种粮动力明显增强。同时，国家发展和改革委员会公布了 2021 年生产的三等小麦最低收购价为每 50 公斤 113 元^①，比 2020 年提高 1 元；2021 年生产的三等早籼稻、中晚籼稻和粳稻最低收购价分别为每 50 公斤 122 元、128 元和 130 元^②。与 2020 年相比，早籼稻、中晚籼稻最低收购价格每 50 公斤都提高了 1 元，粳稻最

① 《关于公布 2021 年小麦最低收购价格的通知》，国家粮食和物资储备局网站，2020 年 10 月 30 日。

② 《关于公布 2021 年稻谷最低收购价格的通知》，国家粮食和物资储备局网站，2021 年 2 月 26 日。



低收购价格保持稳定。相比前几年国家要么调低最低收购价要么稳定最低收购价水平，2021年公布的最低收购价政策导向明确，鼓励农民多种粮多产粮。除小麦和稻谷最低收购价政策外，2021年中央一号文件提出要完善玉米、大豆生产者补贴政策，扩大稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本和收入保险试点范围，等等，这些政策措施都会进一步激励农民扩大粮食种植面积，加大粮食生产投入。

尽管粮食生产面临自然灾害等多种不确定性因素，但考虑到高标准农田建设规模将进一步扩大，2021年要开展农业关键核心技术攻关，加强优良品种选育推广，估计粮食单产水平可能进一步提高，每公顷稳定地超过5700公斤。基于历史上粮食总产量增长规律，考虑粮食价格和农业生产资料价格运行状况，综合粮食播种面积扩大和单产提高态势，预测2021年粮食总产量将超过6.8亿吨。

6. 油料种植面积将进一步扩大，油料总产量继续增加

2021年中央一号文件提出要多措并举发展油菜、花生等油料作物。受植物油需求继续扩大和油料副产品需求强劲等因素影响，近两年国际国内油料价格呈现上升态势，特别是国内花生价格上涨幅度较大，花生的单产水平不断提高，比较效益明显，估计2021年油料种植面积将进一步扩大到134万公顷，结合花生等单产水平较高的油料比重上升，国家高度重视种业发展，各地加大高产优质品种推广力度，假定有能力有条件将自然灾害影响控制在受灾面积所占比重10%以内，预测2021年油料总产量达到3700万吨，比上年增加115万吨。

7. 糖料生产保持基本稳定

考虑到2021年国际市场食糖价格将延续上年触底反弹态势，但仍属于价格低位运行，进口食糖价格上涨虽然可能带来国内糖料价格小幅度上涨，但不足以改变国内糖料种植效益偏低格局，估计2021年糖料种植面积达到155万公顷，比上年小幅度减少2万公顷；预测2021年糖料总产量1.2亿吨，比上年略有减少。



8. 棉花生产结构还将进一步调整

国际市场棉花供过于求，价格仍将低位运行，甚至可能还将进一步下降，国内棉花价格仍然高于国际价格，除新疆外其他地区棉花种植效益可能还将下滑，这些因素势必导致长江流域和黄河流域棉花种植面积进一步缩小，影响全国棉花总产量。考虑到棉花国际市场价格低迷，扩大棉花进口压力大，加上国内棉花种植效益不高以及新疆棉花种植面积以稳定为导向，估计 2021 年棉花种植面积进一步缩小到 310 万公顷，比上年减少 7 万公顷。考虑到棉花减少的地区仍然是长江流域和黄河流域，新疆棉花种植面积虽然没有扩大但所占比重上升，新疆棉花单产水平较高，会抵消部分因棉花种植面积减少带来的总产量减少幅度，预测 2021 年全国棉花总产量 580 万吨，比上年减产 9 万吨。

9. 肉类总供给将明显增加

尽管牛肉和羊肉国内产量继续保持稳定小幅度增加态势，肉类进口量可能是较小幅度增加，但受猪肉产量明显增加影响，带动肉类总体较大幅度增加。预测全年肉类总供给量超过 9500 万吨，比 2020 年增加近 1000 万吨。其中，猪牛羊禽肉产量超过 8500 万吨，比 2020 年增加约 1000 万吨；肉类进口超过 1000 万吨，比 2020 年增加超过 10 万吨。

10. 肉类价格总体上将呈现高位波动运行态势

尽管牛肉和羊肉供求偏紧关系短期内较难改变，但在猪肉价格难以上涨的情况下也很难再高位上涨。如果不发生不可控的疫情，生猪和猪肉价格相比 2020 年可能下跌，猪肉和牛羊肉之间的替代弹性明显增大。受肉类供求总体仍然偏紧影响，肉类之间比价调整和市场均衡价格发现过程不可避免地带来价格波动等影响，估计 2021 年肉类总体价位较高，涨幅比 2020 年明显缩小，年内不同时点和时间段的价格时高时低也较明显。

11. 猪肉供给将明显增加

生猪生产能力全面恢复后进一步实现增长，猪肉将明显增产。2020 年末，全国生猪存栏 40650 万头，比 2019 年末增加 9609 万头，增长 31.0%，这些虽然是在 2020 年养殖的生猪，但绝大多数都将变成 2021 年的猪肉产量。生猪生产能力的提升，生猪养殖高利润的驱使，国家对生猪养殖实施的一系列优惠

政策，都有助于调动市场主体扩大生猪养殖积极性。2021年，虽然生猪养殖仍然面临非洲猪瘟等不确定因素，但是因回报高、防疫措施到位以及几年来各地各养殖主体应对非洲猪瘟经验的积累，生猪产量将较大幅度增长。预测猪肉产量约5000万吨，比2020年增加约800万吨，增长20%以上。

考虑到进口猪肉的国际市场已经打开，国际国内猪肉价格差较大，进口猪肉动力强劲，估计2021年进口猪肉及杂碎超过600万吨，比2020年增长5%以上。这样，进口猪肉及杂碎和国内生产的猪肉合计量将超过5600万吨，全年猪肉供给量接近历史最高水平。尽管如此，由于较低收入群体食物消费升级加快，乡村建设有效地改善了农村物流条件，农民对猪肉消费的潜在需求不断释放，市场对猪肉需求量已经明显地超过历史最高水平，因此猪肉供求处于偏紧的关系估计不会根本改变。

12. 猪肉价格整体上将呈现不断回落态势

2020年生猪和猪肉价格走势已经呈现逐季高位回落态势，估计2021年生猪和猪肉价格进一步地从高位回落。考虑到国内生猪产能扩大和进口量增加，有助于缓解国内市场供求紧张关系，促进生猪和猪肉价格从高位回落，但是相对于不断增长的需求来说，生猪和猪肉供求关系在2021年进入宽松状态的可能性相当小，因此2021年生猪和猪肉价格整体上将呈现高位波动回落态势。

13. 禽蛋生产稳定扩大，价格低位运行

尽管禽蛋市场价格波动较大，生产周期性强，但与国际市场几乎没有关联，且生产恢复快，估计全年禽蛋产量将增加到3500万吨，比2020年增加50万吨左右，禽蛋价格继续低位波动运行。

14. 牛奶产量继续增产，价格总体稳定

在奶业振兴计划刺激下，加上居民食物消费升级将进一步扩大牛奶消费，牛奶市场价格总体保持平稳，估计全年牛奶产量将增加到3600万吨以上，比2020年增加160万吨以上，乳品进口规模进一步扩大，但牛奶市场价格继续保持总体平稳。



15. 水产品产量和进出口总体稳定的格局继续保持

受禁捕退捕等措施影响，国内渔业养殖规模进一步扩大，其在水产品总供给中比重将进一步提高。预测 2021 年水产品产量 6600 万吨，其中养殖水产品 5300 万吨，养殖水产品产量所占比重进一步提高到 81%；海产品外向程度继续较高，出口可能会进一步扩大，进出口额继续保持顺差在 50 亿美元以上，但不确定性较大。多年来，水产品需求弹性大，市场价格总体波动幅度小，估计 2021 年这种格局不会改变。

16. 农民收入加快增长，城乡居民收入差距进一步缩小

国内生产总值预期增长目标 6% 以上，意味着农民工外出就业机会更多，工资性收入对农民增收的贡献率将恢复到常年水平。全面推进乡村振兴，各地大力发展乡村富民产业，估计会有更多农民就业创业机会，不仅带来家庭经营二三产业净收入的增加，而且还持续增加工资性收入。国家完善农业支持保护制度，提高小麦和稻谷最低收购价，扩大三大主粮完全成本保险和收入保险，各地探索特色优势农产品支持措施，政策性转移收入还将保持较快增长。预测 2021 年农民人均可支配收入 1.9 万元，城乡居民收入相对差距（倍差）缩小到 2.56 以下。

三 新发展阶段保障国家粮食安全和推进 乡村建设的思路

2021 年，是中国共产党成立 100 周年，是中国全面开启建设现代化国家新征程之年，是中国“十四五”开局之年，也是全面推进乡村振兴之年。中国发展进入新阶段，农业农村发展也不例外。2020 年底召开的中央农村工作会议、2021 年 2 月下旬公开的中央一号文件和 3 月发布的政府工作报告，都明确提出 2021 年农业农村经济高质量发展和健康运行的目标任务，包括实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，提升粮食和重要农产品供给保障能力，实施乡村建设行动。习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上讲话强调，“一分部署，九分落实”。要实现 2021 年“三农”工作



目标任务，关键在于将中央提出的各项政策措施因地制宜地贯彻好、落实到位。

（一）巩固拓展脱贫成果并实现其与乡村振兴有效衔接

中央相关政策已经明确，对脱贫县从脱贫之日起设立5年过渡期，保持主要帮扶政策总体稳定，对易地扶贫搬迁群众做好后续扶持，实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，将在西部脱贫县中集中支持一批乡村振兴重点帮扶县。落实这些政策措施，关键在于继续加大脱贫地区帮扶力度，完善帮扶方式，提高脱贫地区内生发展能力，顺利地实现由脱贫攻坚向全面推进乡村振兴转移。

中国各地经济发展水平差异较大，总体上说东部地区经济相对发达，而西部地区经济相对落后，摘帽脱贫县主要集中在西部地区。中国依靠自身的行政动员能力强优势，让经济相对发达的某个地区确定地对应帮扶经济欠发达的某个地区，形成了东西部协作帮扶机制。东部经济发达地区除财力给予对应协作地区直接支持外，还将产业转移到对应协作地区，还对协作地区农民进行培训，提高其技能，大规模地转移协作地区的农村劳动力，这些举措对脱贫攻坚全面胜利发挥了重要作用。中国也利用自身强有力的组织动员力量，在扶贫特别是脱贫攻坚期间让中央各单位都对应支持相应的贫困县，也动员了大量企业到贫困县扶贫。

全面推进乡村振兴，要稳定帮扶力量。要加大监督考核力度，避免帮扶施予单位撤出或者减轻帮扶力度。要让在脱贫地区创办的企业和其他社会力量进一步谋求发展和开拓市场。要为易地搬迁农民提供更多的培训机会和就业机会，提高他们的技能，多渠道促进就业，促进工资水平不断提高。中西部很多脱贫不久的地区，非农产业不发达，经济实力非常有限，建设人才也比较缺乏，实施乡村建设行动难度更大，更需要上级，尤其是中央级公共资源投入，也需要社会力量和经济发达地区帮扶力量支持。支持脱贫县乡村振兴，除产业升级和就业帮扶外，也包括基础设施、公共服务、人居环境和村庄布局等乡村建设。



（二）更好地把住国家粮食安全主动权

新发展阶段，中国粮食供给和消费来源日益多元化，保障粮食安全的要求更高更复杂。考虑到新发展阶段中国经济社会发展面临的新形势，必须继续发挥好粮食保供稳价对经济社会全局的支撑作用。粮食供求关系及其价格走势，既是国民经济运行的重要组成部分，又对其他行业、部门和产业产生广泛影响。以稻谷和小麦为代表的供给保障状况及其价格水平，直接影响人们的生活水平和工资水平。以玉米和大豆为代表的供给保障状况及其价格水平，直接影响养殖业成本，关系到居民的“菜篮子”和食品消费的经济负担。粮食价格还是形成其他农产品及其加工品比价的基础。

2021年，确保粮食总产量6.5亿吨以上，力争玉米等供求关系能够再度宽松，做好饲料粮的保供稳价工作，促进生猪生产加快恢复和牛羊等产业加快发展，除了层层压实粮食生产责任之外，关键是要强化政策措施在保护和调动农民种粮积极性方面的积极作用。2021年中央一号文件对调动农民种粮积极性的政策措施提出重要意见，包括坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策，完善玉米、大豆生产者补贴，扩大稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点范围，等等，核心是能让种粮农民获得政策性补贴实现合理收益。同时，要加强粮食市场监测，合理引导市场主体预期，及时通过增加供给和定向拍卖等有效措施对市场异常波动进行调控，促进价格稳定和市场健康运行。

粮食供给要更好地适应并满足人们食物消费升级需要。近年来，中国粮食供求关系有了明显变化，由前几年的结构性相对过剩向偏紧转变。近年来，高价位运行的主要食品价格，让居民食物消费支出所占比重不降反升。粮食连年增产或丰收，国家粮食安全有保障。在此基础上，考虑到近年来粮食供求形势的急剧变化，保障国家粮食安全要有新理念新思路新举措。新发展阶段国家粮食安全，不仅要守住底线，而且还要适应中国居民，特别是农村居民食物消费加快升级的变化。随着经济发展和现代化推进，居民食物消费升级，粮食消费和需要不仅总量将会增加，而且结构还会发生深刻变化。



多年来，中国粮食产需缺口总体上不断扩大，粮食生产结构又滞后于粮食消费升级，造成粮食供求结构性矛盾，而且中国对粮食供求结构性矛盾认识不足，全国性的结构调整虽然有时会缓解粮食供求结构性矛盾，但往往又会带来粮食供求关系整体性改变。新阶段，要掌握并尊重粮食消费升级规律，依据粮食消费格局演变趋势，主动优化粮食生产结构和资源配置，持续维护粮食供求宽松关系。在粮食政策上，不仅要采取措施提高粮食综合生产能力，而且要引导各地发挥优势优化粮食生产结构，提高粮食品质和专用性，避免粮食供求结构性矛盾的加剧。在稳定以稻谷和小麦等为代表的口粮生产的同时，重点扩大玉米等饲料粮生产。

守住国家粮食安全底线要抓住耕地和种子两个关键。从长远来看，提高国内粮食生产能力，一靠耕地或者种植面积，二靠单产水平。进一步地，耕地或者粮食种植面积，主要靠稳定，大规模增加的可能性极低。稳定粮食种植面积，主要是完善法律和行政措施，做好禁止“非农化”和防止“非粮化”工作。提高单产水平，根本要靠地力保护和科技创新。

要建成7亿吨乃至7.5亿吨粮食生产能力，需要18亿亩种植面积作基础。城镇化、工业化需要建设用地，农村三产融合发展和乡村建设也需要占用土地。人均耕地少和后备耕地资源缺乏是中国基本国情。粮食比较效益偏低格局不可能也不会改变。这些都决定了主要不能通过市场化手段解决耕地资源禀赋劣势和各种建设“争地”难题。要加快《粮食安全保障法》立法进程，完善各级粮食安全责任制，党政同责，严守耕地红线和永久基本农田，进一步推进新一轮高标准农田建设，完善粮食生产功能区建设及管理办法，探索国家粮食安全产业带建设路径，把粮食种植面积稳定好，为提高粮食单产水平提供耕地支撑。

要建成7亿吨乃至7.5亿吨粮食生产能力，需要将粮食亩产提高到400公斤以上。18亿亩种植面积，只有可持续的400公斤以上亩产，才能实现7亿吨以上的粮食生产能力。粮食亩产不断提高，绝不能走不惜牺牲资源环境等代价追求高产的老路。不断地提高有效可持续粮食单产，根本要靠科技力量。过去，中国通过自主创新和国外引进繁育良种等实现了单产水平不断提



高。中国农业科技水平处于世界前列之后，靠引进农业科技提高单产的路子就难以走得通了。更何况，国外的先进科技未必适合中国国情，未必能够形成中国有效的粮食生产能力。与此同时，引进农业科技还随时面临着“卡脖子”等风险。农业科技必须自立自强，突出抓好核心领域的基础研究，引领有效可持续提高粮食单产各方面的技术攻关，特别是做好种质资源保护利用工作，大力推动以企业为主体的粮食优良品种育繁推体系建设和基地建设，走出一条有中国特色的提高玉米和大豆等粮食作物单产水平的科技创新之路。

要主导和积极参与全球粮食安全治理。长期来看，全球农业生产能力提升速度仍将快于人口增长速度，意味着世界农产品市场将维持宽松运行，全球粮食安全状况将不断改善。这为中国全面推进现代化、满足居民食物消费加快升级需要以及构建国内国际双循环新发展格局带来新机遇和新挑战。

中国粮食进口战略及其举措，对世界粮食安全影响深远，是参与和主导全球粮食安全最有力的手段。中国居民食物消费升级，将带来粮食更多更广泛的需求。中国新增粮食需求，应适度给其他粮食出口国家提供市场机会，与世界其他国家分享新增粮食市场空间。中国实施大豆振兴计划，并不是替代大豆进口，而是希望国内大豆产量和国际市场大豆进口量双双都能够增长。

中国经济实力增强带来国际市场上粮食购买力的大幅度提升，但这并不意味着中国将威胁其他国家粮食安全。20世纪90年代，国际上有学者预言中国经济发展到一定水平后将国际贸易中的粮食全部进口到国内，让缺粮国家无粮可吃。中国粮食安全战略和解决国内粮食问题的做法，都充分表明事实并非如此。中国通过制定国家粮食安全战略并采取切实行动的根本目的，是强化以我为主和立足国内提高粮食综合生产能力来不断提高国家粮食保障水平。

中国鼓励企业进口粮食来源多渠道多元化，既有助于管控和降低国家粮食安全风险，也有助于消除对世界缺粮国家粮食安全造成威胁。中国参与和主导全球粮食安全治理，不仅要积极参与和支持联合国粮农组织等国际组



织，而且要积极推动新一轮世界贸易组织谈判，将保障全球粮食安全和各国粮食安全纳入构建的国际贸易新秩序中，彻底解决改善粮食安全与扩大国际贸易之间的冲突，重建世界贸易组织农业新规则。

中国要参与和主导全球粮食安全治理，还需要对国际社会提出的基于健康长寿和生态环境改善目标的未来人类粮食安全理念充分理解和深入研究，更好地与国际社会对话和沟通，共同推进可持续粮食消费理念的树立和平衡足量全面营养粮食消费行为的养成，更加注重粮食生产的绿色转型，采取切实行动促进节粮减损。

（三）以乡村建设行动为抓手全面推进乡村振兴

中央相关文件已经对大力实施乡村建设行动作出了全面部署，提出要加快推进村庄规划工作、加强乡村公共基础设施建设和实施农村人居环境整治提升五年行动等重点工作的具体意见。考虑乡村建设需要动用公共资源，全国各地村情及农民需求差异大，要确保乡村建设取得实效，让农民有更多获得感、幸福感和安全感，构建一个完善的乡村建设推进机制至关重要。

实施乡村建设行动要以合理分配公共资源投入建设为主导。乡村建设，重点是公共基础设施建设和基本公共服务均等化、农村人居环境整治提升、村庄布局及其建设。完成这些目标任务，坚持农民主体地位和发挥市场主体有效作用十分重要，但无法替代公共资源的投入。自从中央确立把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重以来，中央一直坚持这一重大原则分配公共资源投入乡村公共基础设施建设和公共服务均等化上，成效显著，农民获得感最强、满意度最高。

党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，中国已经开展了农村人居环境整治三年行动，几千万农户厕所得到了改造，农民用上卫生厕所。农村人居环境整治，遏制了农村生活环境恶化的势头，让越来越多的农民生活在美丽卫生的环境中。实施乡村建设行动，还要分配公共资源投入村庄布局、规划、保护和建设上。

以公共资源投入为主体或者主导实施乡村建设行动，主要原因是乡村建



设的重点任务多数是属于公益性的，且投资规模庞大，不适宜私人投资。对全国绝大部分地区，特别是中西部地区的农民来说，自身投资能力十分有限，乡村建设需要投入的资金、人力和必要的建设用地供给保障，都超越了大多数农民自身的能力。如果没有公共资源投入，即使农民负担加重很多，乡村建设也难以取得显著的实质性进展，缩小城乡发展差距也只能是空谈。

要探索建立健全乡村建设推进机制。实施乡村建设行动，一个难点在于公共资源如何使用的问题。乡村建设的内容及其工程等，主要发生在乡村，建设的最终目的是让当地农民共享现代文明，而公共资源往往来源于乡村外的上级或者其他地区，特别是中西部地区基本上要靠外部注入有效资源。

在推进乡村建设实践中，往往都是由资源提供者决定资源的使用。以上级财政投入为主体或者主导的乡村建设，和其他公共工程类似，一般都是顶层设计出相关项目，然后争取到预算，或者先争取到预算，再设计出相关项目。一旦争取到资金，无论是事前拨付，还是以奖代补形式拨付资金，都会按照项目设计实施乡村建设。达到一定资金规模的项目，规定都需要向社会公开招标。由财政预算推进的乡村建设项目，整个过程中农民实际上很少有机会能够参与进来。这种乡村建设的推进机制，属于自上向下的推进机制。

毫无疑问，自上向下推进乡村建设，财政绩效一定会得到保障。但是，财政绩效不等于农民获得感。中西部地区，上级财政在一些乡镇建设了现代化校舍，但由于师资力量不足，教学质量得不到保证，当地农民不愿将子女送到当地乡镇学校上学。一些地方按照农村厕所标准化帮农民改造了厕所，由于农民无法参与厕所设计和样式选择，加上可能污水排放没有配套，结果是厕所改造了但农民用不上，成了累赘的摆设。这些现象虽然还不是普遍性问题，但反映的是乡村建设的推进机制这个根本性问题。

中国地域广阔，各地乡村差异很大，制约农民分享现代化成果的因素极其复杂。即使是同一个地方，不同农民对乡村建设的内容及其迫切性差异也很大。乡村建设的投入、建设和受益主体往往又是分离的，这就决定了必须构建一个有效的推进机制，将配置的公共资源、动员的社会资源，因地制宜，组合优化好，加以切实推进，才能确保取得实效。



习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话强调，要“走中国特色社会主义乡村振兴道路，持续缩小城乡区域发展差距，让低收入人口和欠发达地区共享发展成果，在现代化进程中不掉队、赶上来”；要“加快农业农村现代化步伐，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足”。农村现代化的过程就是逐步解决好“三农”问题的过程，就是逐步缩小城乡差距的过程。农村现代化的实现就是城乡差距的基本消除。

分配公共资源，无论是投入农村基础设施和公共服务建设、农村人居环境整治，还是村庄布局规划、保护和建设，首要目的是让农民过上现代美满的生活，在此基础上重点是进一步增强内生发展动力，提升乡村自我发展能力和条件，实现城乡融合发展。

习近平总书记在中央农村工作会议上强调，“全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚”。2021年中央一号文件明确全面推进乡村振兴要引入脱贫攻坚工作中形成的组织推动、要素保障、政策支持、协作帮扶和考核督导等工作机制，以实施乡村建设行动为主要抓手，不断探索和完善乡村全面振兴推进措施，加快实现农业农村现代化。

参考文献

习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，新华网，2021年2月25日。

《习近平在中央农村工作会议上强调 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足》，新华网，2020年12月29日。

李克强：《政府工作报告——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，新华网，2021年3月12日。

财政部：《关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，新华网，2021年3月13日。

财政部调研小组：《2020年中国财政政策执行情况报告》，财政部网站，2021年3月6日。

国家发展和改革委员会：《关于2020年国民经济和社会发展计划执行情况与2021



年国民经济和社会发展规划草案的报告——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，新华网，2021年3月13日。

《2020年国民经济稳定恢复 主要目标完成好于预期》，国家统计局网站，2021年1月18日。

《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局网站，2021年2月28日。

《国家统计局农村司司长李锁强解读棉花生产情况》，国家统计局网站，2020年12月18日。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，新华网，2021年3月12日。

《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴 加快农业农村现代化的意见》，新华网，2021年2月21日。

《渔业绿色发展显成效》，农业农村部网站，2020年12月31日。

《应急管理部发布2020年全国自然灾害基本情况》，应急管理部网站，2021年1月8日。

FAO, Food Outlook-Biannual Report on Global Food Markets, November 2020. Rome.

FAO, Crop Prospects and Food Situation-Quarterly Global Report No.1, March 2021. Rome.

G . 30

2021年中国农业农村经济形势分析 及2022年展望

总报告课题组*

摘 要: 中国“三农”工作重心历史性地转移到全面推进乡村振兴, 2021年取得了新成效。粮食总产量超过6.8亿吨, 创历史新高; 猪肉产量近5300万吨, 生猪产能快速释放; 农产品进出口规模继续扩大, 农业对外开放水平提高; 农产品和食品价格总体下降, 促进了居民食物消费结构改善; 农民收入较快增长, 脱贫地区农民收入增长更快, 城乡居民收入和消费水平差距进一步缩小; 农民工数量近3亿人, 农民人均年工资性收入近8000元, 比上年增加近1000元, 对当年农民增收的贡献率近55%。展望2022年, 稳定农业农村经济发展的力量积极释放, 估计粮食总产量可以达到6.9亿吨, 大豆产量预期突破2000万吨; 猪肉产量达到5500万吨, 生猪生产稳定性将提高; 农产品生产价格涨幅可能超过10%而食品消费价格涨幅可能低于5%; 农民人均可支配收入将稳定地超过2万元。

关键词: 农业 农村经济 农业综合生产能力 农产品进出口 农民收入

* 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 2021年中国农业农村经济运行与发展的主要特点

2021年,中国农业农村经济克服了新冠肺炎疫情、局部灾害偏重和国际农产品市场波动等多种不利因素影响,第一产业较快增长,国内粮食稳定增产,生猪生产基本恢复到常年水平,农产品进出口规模超过3000亿美元,农产品市场供给丰富充足,农产品及食品价格总体稳中有降,农民收入和消费支出较快增长,乡村建设行动启动并有效推动。农业农村经济健康运行和持续发展,对于“十四五”中国经济社会开新局、应变局、稳大局发挥了重要支撑作用。

(一) 农业农村经济在全局中继续发挥支撑作用

2021年,中国如期打赢脱贫攻坚战,正式宣布全面建成小康社会,“三农”工作重心历史性地转移到全面推进乡村振兴,农业农村现代化扎实推进,农业基本盘进一步巩固,实施乡村建设行动和农村人居环境整治提升五年行动。

第一产业增加值超过8万亿元。2021年,第一产业增加值83086亿元^①,比上年名义增长6.5%,实际增长7.1%(见图1)。相对其他年份来说,第一产业增加值实际增长超过7%的年份是比较少见的。尽管如此,由于第一产业增加值增长速度低于其他产业,第一产业增加值在国内生产总值中比重下降到7.3%,比2020年减少0.4个百分点,但是第一产业增加值在国民经济中的比重仍然高于2018年和2019年。相对于国内生产总值总规模超过110万亿元来说,其增量于2021年就超过10万亿元,而2021年第一

^① 本报告第一部分分析中国农业农村经济形势所选用的每一产业增加值、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,可能小数位不完全一致,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。



产业增加值仅 8.3 万亿元，拉动经济增长仅仅 0.5 个百分点，数据无法全面反映第一产业在国民经济中的实际地位和作用。认识和把握新时代农业在国民经济中的地位 and 作用，绝不能仅仅以第一产业增加值规模及其在国内生产总值中的比重作为衡量标准。

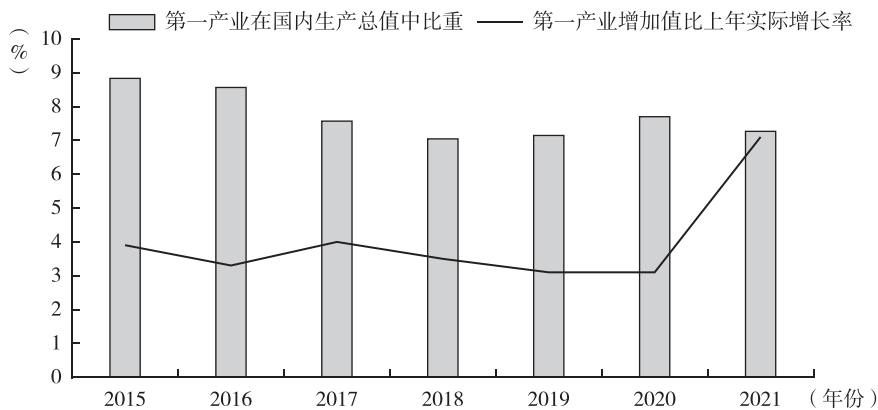


图 1 2015~2021 年第一产业增加值实际增长率及在国内生产总值中的比重

资料来源：《中国统计年鉴 2021》和《中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报》。

农业农村固定资产投资较快增长。2021 年，第一产业固定资产投资 14275 亿元，比上年增长 9.1%。第一产业固定资产投资增速比全社会固定资产投资（不含农户）增速快 4.2 个百分点。第一产业固定资产投资增速也快于其增加值增速，反映第一产业生产能力将进一步增强。随着农村一二三产业融合不断推进，特别是农村生产性服务业和农产品加工业的发展，农林牧渔业和农副食品加工业固定资产投资会以更快的速度增长。2021 年，农林牧渔业固定资产投资和农副食品加工业固定资产投资比上年分别增长 9.3% 和 18.8%。农副食品加工业高速增长，反映新发展阶段农业农村经济结构的不断升级。

乡村人口进一步减少，但乡村消费增速仍然较高。乡村常住人口降到 5 亿人以下。2021 年末，乡村常住人口 49835 万人，比上年减少 1157 万人，乡村人口占全国人口比重为 35.3%（城镇化率为 64.7%）。乡村常住人口虽



然较大规模减小，但乡村消费继续较快增长。2021年，乡村消费品零售额近6万亿元，达59265亿元，比上年增长12.1%。乡村消费环境持续改善，农民消费能力进一步提升。农村电商、物流覆盖面扩大。2021年全国建制村“快递进村”比例超过80%^①，促进了农村消费潜力进一步释放。

启动实施农村人居环境整治提升五年行动，因地制宜推进农村厕所革命，生活污水和垃圾治理力度加大。2021年，全国农村卫生厕所普及率超过70%，生活垃圾进行收运处理的自然村比例稳定保持在90%以上，现有行政村全面实现村村通宽带，农村自来水普及率达84%^②。

（二）粮食产量创历史新高

粮食产量创历史新高。2021年，粮食总产量68285万吨，比上年增加1336万吨，增长2.0%。粮食总产量比政府确定的6.5亿吨（1.3万亿斤）目标高出3000多万吨。粮食总产量自2015年以来连续7年超过6.5亿吨（见图2）。从增产幅度来看，在历史上，年度增产超过1000万吨的情形并不多见。粮食总产量迈上6.5亿吨的2015~2021年，粮食增产幅度超过1000万吨的年度仅有2015年和2021年。

粮食总产量连续7年保持以6.5亿吨以上水平并年度增产可达1000万吨以上，显示中国粮食生产能力稳定地达到6.5亿吨以上的水平，迈上7亿吨的粮食生产能力新台阶的基础基本形成。

主产区、主销区和产销平衡区粮食播种面积全部扩大。2021年，全国粮食播种面积176448万亩（见表1），比上年增长1294万亩。其中，主产区粮食播种面积扩大到132853万亩，比上年增长748万亩。主产区粮食播种面积最大，在全国所占比重达75.3%。2021年，主销区粮食播种面积在全国比重虽然只有4.1%，但粮食播种面积扩大到7317万亩，比上年增长92万亩，扼

① 国家发展和改革委员会：《关于2021年国民经济和社会发展计划执行情况与2022年国民经济和社会发展计划草案的报告》，新华网，2022年3月13日。

② 国家发展和改革委员会：《关于2021年国民经济和社会发展计划执行情况与2022年国民经济和社会发展计划草案的报告》，新华网，2022年3月13日。