

乡村振兴专题研究系列三

“乡村振兴”战略如何落地？

相关研究报告

《宏观深度报告*乡村振兴专题研究系列二：“乡村振兴”钱从哪里来？》 2021-05-07
《宏观深度报告*中国“乡村振兴”怎么做？——来自日韩的启示》 2021-03-25

证券分析师

钟正生 投资咨询资格编号
S1060520090001
zhongzhengsheng934@pingan.com.cn

张德礼 投资咨询资格编号
S1060521020001
zhangdeli586@pingan.com.cn

研究助理

张璐 一般从业资格编号
S1060120100009
zhanglu150@pingan.com.cn

本报告仅对宏观经济进行分析，不包含对证券及证券相关产品的投资评级或估值分析。



■ 本文是我们“乡村振兴系列报告”的第三篇，聚焦于乡村振兴这一战略如何落地。2021年国家乡村振兴局成立、《乡村振兴促进法》正式颁布，标志着这个将持续30余年的宏大战略大幕已徐徐拉开。我们认为，短期的工作重心在于巩固脱贫攻坚成果，并做好与乡村振兴的有效衔接；此后围绕乡村振兴20字方针，重点在产业兴旺和生态宜居，有序推动乡村振兴各项工作落地，目前各项保障机制也正逐步完善。

1. 乡村振兴战略分三步走，短期工作重点在于巩固拓展脱贫攻坚成果。乡村振兴战略的目标：一是到2020年乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成，重点是脱贫攻坚，目前已完成。二是到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。三是到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。对摆脱贫困的县设置了5年过渡期，由于832个国家级贫困县主要是在2017年到2019年摘帽的，未来两三年的工作重心或主要在于巩固前期成果，守住防范系统性返贫的底线。

2. 乡村振兴的重点在于“产业兴旺”和“生态宜居”。产业兴旺方面，注重一二三产业融合发展、县域内城乡融合发展，以此提高第一产业的附加值率。具体重点工作方向：一是保障粮食安全、打好种业翻身仗；二是推进绿色农业发展；三是构建现代乡村产业体系，包括农产品初加工和精深加工、开发休闲农业和乡村旅游、“一村一品”和“一县一业”等。生态宜居方面，一是改善农村人居环境，如提高农村生活污水和生活垃圾的处理能力、继续推动厕所革命、改善村容村貌等；二是加强乡村公共基础设施建设，包括道路、自来水、能源和数字化基础设施等；三是加快城乡基本公共服务均等化，这对实现乡村振兴、避免农村人口空心化而言至关重要。

3. 乡村振兴保障机制逐步建立。当前中国城乡之间在收入、基本公共服务等方面都存在不小差距。乡村振兴和新型城镇化同步推进尽管并不冲突，但平衡好乡村振兴所需要的人口从农村向城市转移，与避免农村出现空心化，并不是一件容易的事情。乡村振兴的远期目标，是在2050年全面实现乡村振兴，农业强、农村美和农民富。用30年的时间去实现一个宏大目标，就需要一些制度层面的保障。目前乡村振兴相关的保障机制已逐步建立，《乡村振兴促进法》提供了法律层面的保障，并就政府所主导的财政和金融资源如何向乡村振兴倾斜、如何保障乡村振兴所需的人才做了相关规定。

正文目录

一、	乡村振兴“三步走”	4
二、	乡村振兴战略如何落地?	6
	(一) 产业兴旺	6
	(二) 生态宜居	10
三、	乡村振兴保障机制	14

图表目录

图表 1	2020 年中国已实现全面脱贫.....	4
图表 2	贫困地区农村居民人均可支配收入来源于非工资性收入的比例高于农村整体	5
图表 3	中国 832 个国家级贫困县主要是在 2017 年-2019 年摘帽的.....	5
图表 4	第一产业的就业人员比例仍远高于它在 GDP 中的占比	6
图表 5	中国在一二三产融合发展上已具有一定经验	7
图表 6	七普数据显示的人户分离人口规模 远高于抽样调查得到的结果.....	8
图表 7	中国粮食产量和估算的粮食自给率	9
图表 8	统计起点 500 万元导致部分农村基建项目没有被统计，农村基建投资额被低估	10
图表 9	农村在生活污水和生活垃圾的处理方面都存在短板	11
图表 10	全国农村卫生厕所普及率	11
图表 11	全国公共财政支出用于农村道路建设的资金规模增长缓慢.....	12
图表 12	近年中国集中供水的行政村比例	12
图表 13	城市和农村的每万人拥有卫生技术人员数.....	13
图表 14	农村小学和全国小学的生均教育经费之比 2014 年开始下滑	13

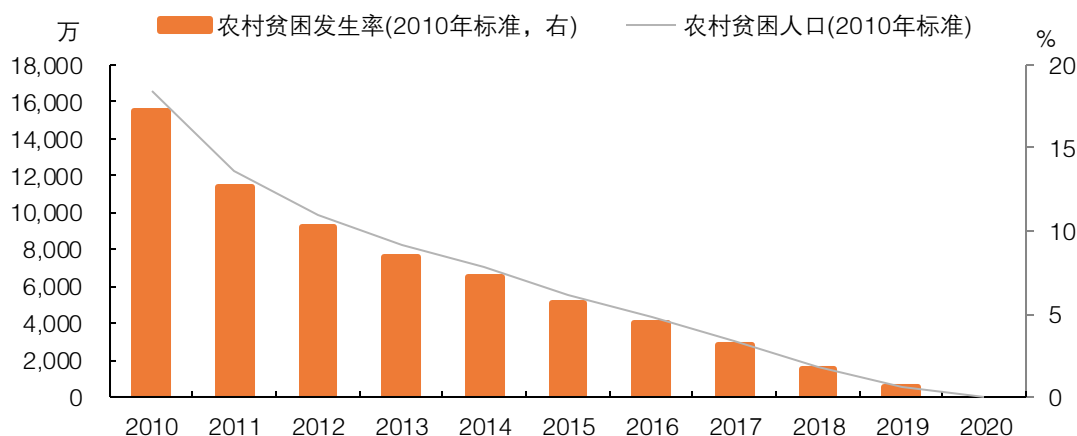
本文是我们“乡村振兴系列报告”的第三篇，聚焦于乡村振兴这一战略如何落地。2020年中国已全面实现脱贫，2021年国家乡村振兴局成立、《乡村振兴促进法》正式颁布，标志着这个将持续30余年的宏大战略大幕已徐徐拉开。我们认为，**短期工作重心在于巩固脱贫攻坚成果，并做好与乡村振兴的有效衔接；此后围绕乡村振兴20字方针，重点在产业兴旺和生态宜居，有序推动乡村振兴各项工作落地，目前各项保障机制也正逐步完善。**

一、乡村振兴“三步走”

乡村振兴战略最早在2017年9月召开的十九大上出现。十九大报告指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，乡村振兴成为经济社会发展的七大战略之一。

2018年中央一号文件明确了实现乡村振兴战略的三步走目标。一是到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。在一号文件确定的各项目标中，约束性最强的是“现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困”。和攻坚脱贫的要求一样，目前这一目标已实现。二是到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。这具体包括农业结构得到根本性改善、相对贫困进一步缓解、城乡基本公共服务均等化基本实现、城乡融合发展体制机制更加完善等。三是到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。

图表1 2020年中国已实现全面脱贫

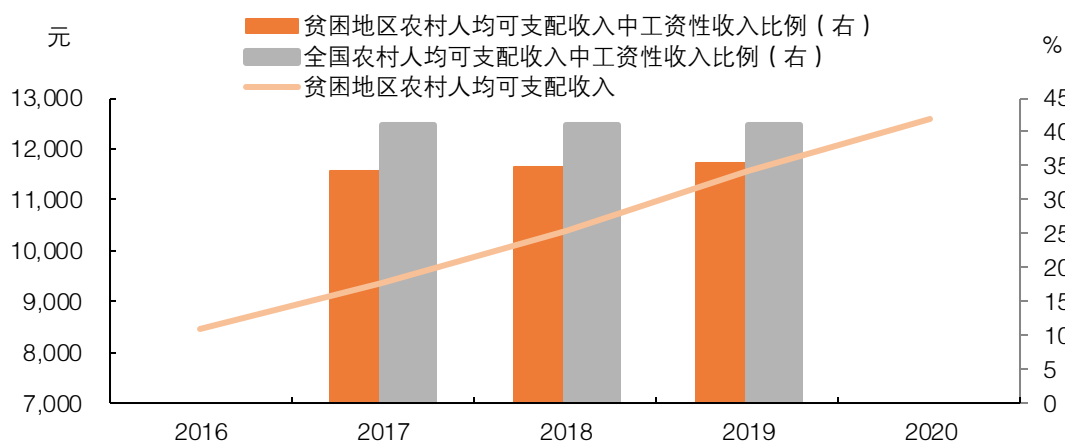


资料来源: Wind, 平安证券研究所

由此可见，虽然乡村振兴战略是在今年引起高度关注，但它早已在运筹帷幄之中了，与脱贫攻坚也有着很好的融合。一方面，脱贫攻坚是乡村振兴的基础，在解决贫困问题后，乡村振兴目标可以比单纯经济层面的增收更多元化，这和韩国从一穷二白中开始新村运动有很大不同。另一方面，乡村振兴是脱贫攻坚的延伸，脱贫攻坚要解决的问题是绝对贫困，而乡村振兴是要缓解相对贫困和让农民富起来。

短期工作重点在于巩固拓展脱贫攻坚成果，并与乡村振兴有效衔接。我国贫困地区农村居民人均可支配收入从2014年的6221元提高到2020年的12588元，6年时间增长了102.3%，明显高于同期全国农村居民人均可支配收入的增幅63.3%。但贫困地区农村居民人均可支配收入的跃升受各类帮扶政策的影响较大。2017年到2019年，贫困地区农村居民人均可支配收入来源于工资性收入的比例在35%左右，比全国农村人均可支配收入的这一比例低了近6个百分点，这折射出贫困地区农村居民非工资性收入的比例更高。若各类帮扶政策较快退出，有可能出现规模性返贫。

图表2 贫困地区农村居民人均可支配收入来源于非工资性收入的比例高于农村整体



资料来源: Wind, 平安证券研究所

根据 2021 年中央一号文件,对摆脱贫困的县从脱贫之日起设立 5 年过渡期,做到“扶上马送一程”。中国 832 个国家级贫困县,主要是在 2017 年-2019 年摘帽的,因此过渡期内巩固脱贫攻坚成果的任务依然艰巨。过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定,并逐项分类优化调整,合理把握节奏、力度和时限,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡,推动“三农”工作重心历史性转移。

图表3 中国 832 个国家级贫困县主要是在 2017 年-2019 年摘帽的



资料来源: 国家乡村振兴局, 平安证券研究所

过渡期内巩固拓展脱贫攻坚和推进贫困地区乡村振兴主要工作方向有四个:一是,加强对重点人群的动态监测和政策帮扶。包括对易返贫致贫人口及时发现和帮扶、守住防止规模性返贫底线,以及开展农村低收入人口动态检测,实行分层分类帮扶。二是,和脱贫攻坚阶段相比,更注重就业帮扶和产业扶持。统筹用好公益岗位,对符合条件的就业困难人员进行就业援助。在农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式,吸纳更多脱贫人口和低收入人口就地就近就业。对有劳动能力的农村低收入人口,坚持开发式帮扶,帮助其提高内生发展能力,依靠双手勤劳致富。根据国家乡村振兴局领导的介绍,今年脱贫人口就业规模目标不少于 3000 万。三是,推动相关基础设施项目建设。包括易地搬迁后完善安置区配套基础设施、产业园区配套设施和公共服务设施,以及在脱贫地区重点建设一批区域性和跨区域重大基础设施工程。四是,加大对脱贫县乡村振兴支持力度。在西部地区脱贫县中确定一批国家乡村振兴重点帮扶县集中支持,支持各地自主选择部分脱贫县作为乡村振兴重点帮扶县。

二、乡村振兴战略如何落地？

乡村振兴的总要求是“产业兴旺、生态宜居、乡村文明、治理有效、生活富裕”，非常多元化，除了经济层面的外，还包括生态、乡风和基层治理等。根据 2018 年的中央一号文件，通过乡村振兴要“让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园”。

这与上世纪六七十年代日韩对乡村振兴的定位相似。日本 1961 年实施的《农业基本法》，将农业政策从原来的产业政策调整为社会政策，要完善乡村交通、卫生、文化等基础设施，改善生活、妇女就业环境，提升农民福祉水平。推动新村运动的时任韩国总统朴正熙说过，可以把新村运动称作为一场追求更美好生活的运动。他的总统经济事务特别助理朴振焕在其著作中称，新村运动是“通过参加建设村庄项目，开发农民的生活伦理精神，从而加速农村现代化的发展”。

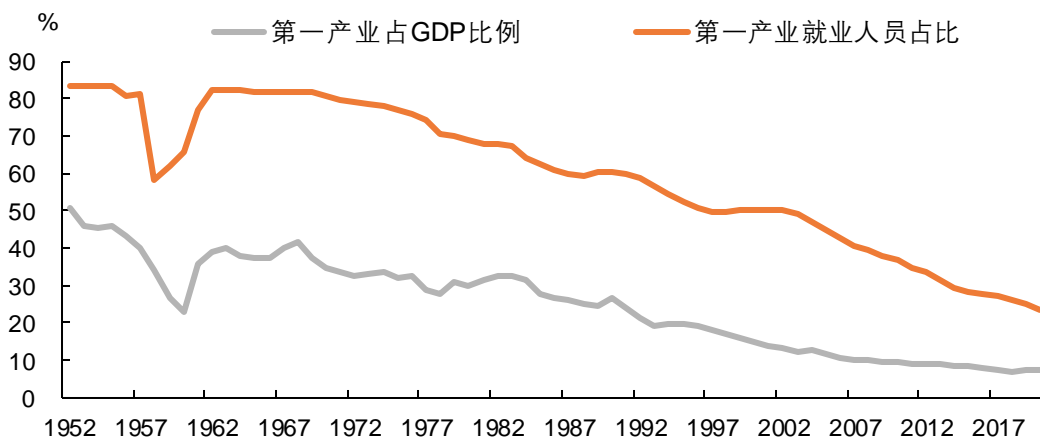
乡村振兴 20 字方针中，产业兴旺和生态宜居，预计将是开展乡村振兴工作时的重中之重。一是，尽管乡村振兴的目标非常多元化，但收入提高和生活环境改善是基础，而产业兴旺是农村经济内生性增长和居民收入持续提高的前提。二是，参考日韩经验，它们乡村振兴的初期重心都是在改善基础设施、加快农业现代化等方面。

因此，我们这篇报告主要围绕产业兴旺和生态宜居这两点，来分析乡村振兴怎么做。

（一）产业兴旺

2020 年中国第一产业就业人员占比 23.6%，只贡献了 7.7% 的 GDP，与二、三产相比农业的生产效率明显偏低，加快农业现代化是乡村振兴的必经之路。韩国政府在上世纪七十年代一个很重要的工作就是推广种植高产量水稻和推动农业机械化，实现粮食增产。中国已经过了单纯追求粮食增产、提高粮食自给率的阶段，产业兴旺的核心是要提高附加值率。

图表 4 第一产业的就业人员比例仍远高于它在 GDP 中的占比



资料来源：Wind，平安证券研究所

从已发布的乡村振兴相关文件看，提高农业附加值率，注重两个融合。

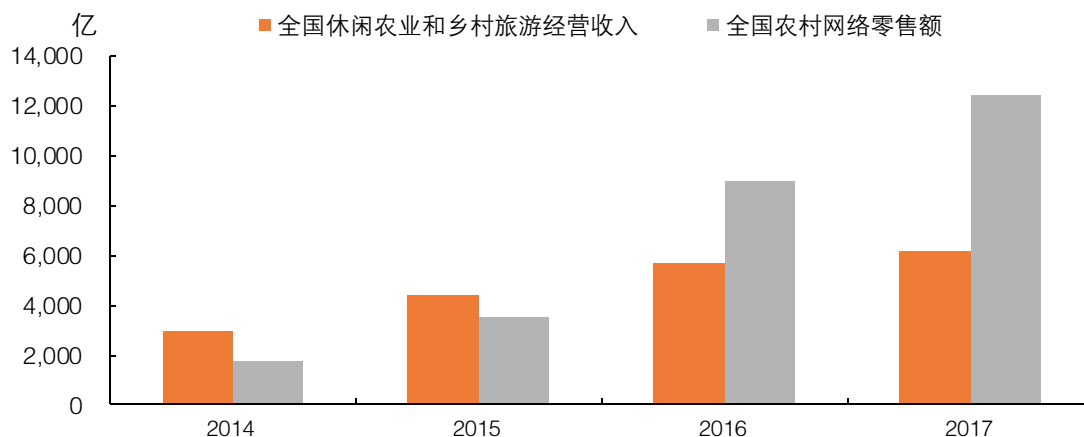
一是，“一二三产业融合发展”。通过延长产业链、提升价值链和完善利益链，让农民能够更多分享产业增值收益。根据 2021 年中央一号文件，将推进农村一二三产业融合发展示范园和科技示范区建设。

在具体推进农业和二、三产融合时，有几个大方向：第一，实施农产品加工业提升行动，支持主产区农产品就地加工转化增值。第二，重点解决农产品销售中的突出问题，加强农产品产后分级、包装、营销、建设现代化农产品冷链仓储物流体系，以此更直接连接农产品和消费者，利润从原先的层层

分享到主要分配给农民。在今年的中央一号文件中，也着重强调了要加快实施农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程。第三，和旅游结合，实施休闲农业和乡村旅游精品工程。第四，发展创意农业、特色文化产业。近年国内也有不少地方政府，在推广“一村一品”。

中国此前就有一二三产融合的经验。根据国家发改委农村经济司发布的《农村一二三产业融合发展报告（2017）》，2017年中国就把农村一二三产业融合发展作为农业供给侧结构性改革的重要抓手，通过积极拓宽投融资渠道、加强培训、强化用地保障、开展试点示范等，推动农业和二、三产的融合，并取得了一定成效。2017年全国休闲农业和乡村旅游经营收入超过6200亿元，年接待游客22亿人次。当年全国农村网络零售额达到12448.8亿，同比增长39.1%；农村网点达到985.6万家，同比增长20.7%，带动就业人数超过2800万人。

图表5 中国在一二三产融合发展上已具有一定经验



资料来源：国家发改委农村经济司，平安证券研究所

从日本乡村振兴经验看，促进农村地区的非农产业发展能够缩小城乡收入差距。早在1971年，日本就实施了《促进在农村地区工业发展法》，适当放宽了农地用途管理，鼓励制造业、运输业、仓储业、包装业和批发业这五类劳动密集型企业在农村投资建厂。此外，日本还推动成立以经济服务为核心的农林渔协，鼓励农林渔协开办农产品加工厂，允许农林渔协开办医院、养老院、体育馆和文化馆等。2010年又实施《六次产业化及产地直销法》，鼓励农民开发、销售具有本土特色的农产品，以此获得更高附加值。

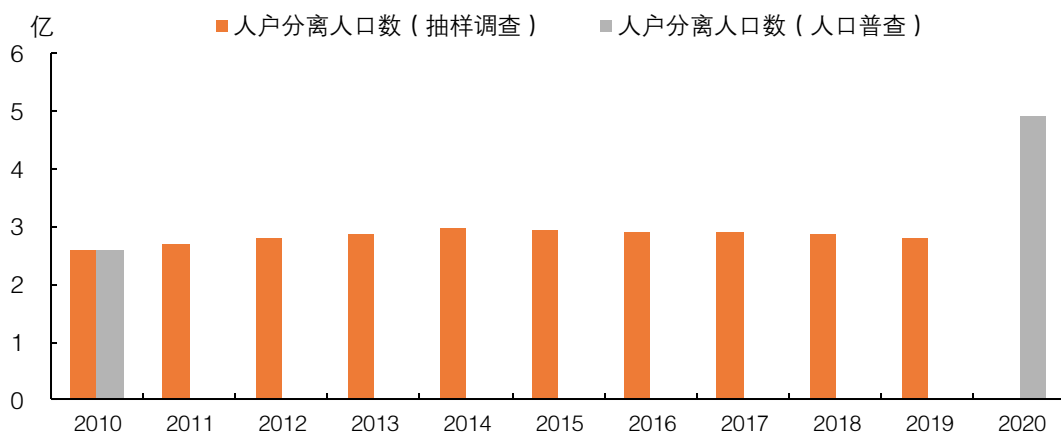
二是，“县域内城乡融合发展”。在之前报告里，我们从日韩经验和中国人多地少这一客观事实出发，认为乡村振兴和新型城镇化两者并不冲突，而是相辅相成的，可以协同推进。2021年中央一号文件，明确指出促进大中小城市和小城镇协调发展，把县域作为城乡融合发展的重要切入点。《中华人民共和国乡村振兴促进法》第七章为“城乡融合”，县级人民政府在推动城乡融合时扮演着重要角色。

一号文件第十九条专门部署“加快县域内城乡融合发展”。核心内容如下：第一，强化统筹谋划和顶层设计，破除城乡分割的体制弊端，加快打通城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道。第二，统筹县域产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发、村落分布等的空间布局，实现县乡村功能衔接互补。第三，加快小城镇发展，完善基础设施和公共服务，发挥小城镇连接城市、服务乡村作用。第四，推动在县域就业的农民工就地市民化，增加适应进城农民刚性需求的住房供给。

根据一号文件，两个“融合”也有“融合”之处：第一，依托乡村特色资源优势，打造农业全产业链，把产业链主体留在县城。第二，立足县域布局特色农产品产地初加工和精深加工，建设现代农业产业园、农业产业强镇、优势特色产业集群。

为什么城乡融合要以县域内为重点呢？我们认为可能三个原因。一是避免农村快速空心化。人口七普数据显示，2020年中国人户分离人口达到4.9亿，比2019年抽样调查得到的结果2.8亿提高了75%。大量人口尤其是农村人口没有生活在户口所在地，在外工作、求学。县域内城乡融合后，老家有更多的就业机会，一部分人可以选择回老家，生活在农村但是在小城镇或者县城工作，缓和农村地区老龄化、留守儿童等空心化问题。二是以县域为单位推动城乡融合，规模适中，统筹各项规划和执行工作推动起来沟通成本低。三是中国城镇化进程中，县城相比城镇有更集中的公共服务，县城房价相比于地级市又更低，因而县城通常是农村人口进城的第一选择。县域内城乡融合能够有助于解决农村人口进城找不到工作、住房供应不足等问题。

图表6 七普数据显示的人户分离人口规模 远高于抽样调查得到的结果



资料来源: Wind, 平安证券研究所

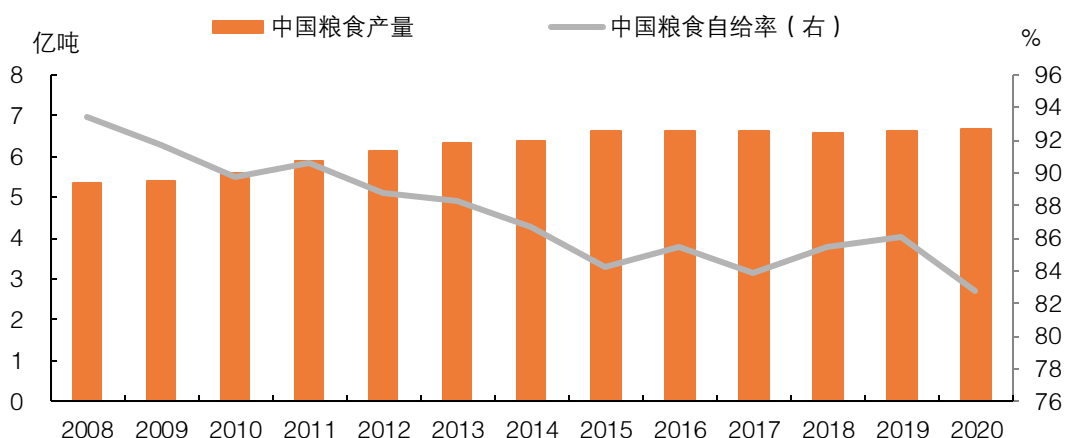
对农业来说，推动“产业兴旺”，重心就是要推进农业现代化。参考乡村振兴的相关文件，预计以下几个重点方向将获得更多政策支持。

■ 1、保障粮食安全，打好种业翻身仗

世界银行数据显示，2018年中国人均耕地面积0.09公顷，只有全球平均水平的一半。2016年中国粮食产量开始缓慢增长，2018年还减产了0.56%。2020年中国粮食产量为6.70亿吨，进口粮食1.43亿吨，出口粮食354万吨。如果用粮食产量/(粮食产量+粮食进口量-粮食出口量)来衡量粮食自给率，那么2020年中国粮食自给率为82.8%。民以食为天，保障粮食安全至关重要，在逆全球化和贸易保护主义盛行的时候更是如此。

乡村振兴中，保障粮食安全是加快推进农业现代化的重中之重。2021年中央一号文件就把“提升粮食和重要农产品供给保障能力”列为加快推进农业现代化的第一条，并且明确了地方各级党委和政府要扛起粮食安全政治责任，实行粮食安全党政同责。未来要加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设，建设国家粮食安全产业带，深入推进优质粮食工程。“十四五”时期各省（自治区、直辖市）要稳定粮食播种面积、提高单产水平。为了提高农民的种粮积极性，要稳定种粮农民补贴，让种粮有合理收益；坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策，完善玉米、大豆生产者补贴政策。

图表7 中国粮食产量和估算的粮食自给率



资料来源: Wind, 平安证券研究所

种子是农业现代化的基础，保障粮食安全需要打好种业翻身仗。未来一是要加强农业种质资源保护开发利用，加快第三次农作物种质资源、畜禽种质资源调查收集，加强国家作物、畜禽和海洋渔业生物种质资源库建设。二是要对育种基础性研究以及重点育种项目给予长期稳定支持，加快实施农业生物育种重大科技项目，深入实施农作物和畜禽良种联合攻关。三是尊重科学、严格监管，有序推进生物育种产业化应用，支持种业龙头企业建立健全商业化育种体系，研究重大品种研发与推广后补助政策。

■ 2、推进绿色农业发展

农业绿色转型既是居民生活品质提高后对农产品质量有更高要求的体现，也是发展环境友好型经济的大势所趋。日本也经历过农业绿色转型的阶段。上世纪70年代末，日本出现了一大批环保型农业企业。1999年日本颁布和实施了《促进可持续农业生产方式法》，对化肥用量、化学合成农药的使用都做了明确规定。

发展绿色农业的重点方向：一是，减少对环境的污染。持续推进化肥农药减量增效，推广农作物病虫害绿色防治产品和技术；加强畜禽粪污资源化利用；全面实施秸秆综合利用和农膜、农药包装物回收行动，加强可降解农膜研发推广。二是，加强农产品质量和食品安全监管。发展绿色农产品、有机农产品和地理标志农产品，试行食用农产品达标合格证制度。三是，推进荒漠化、石漠化、坡耕地水土流失综合治理和土壤污染防治、重点区域地下水保护与超采治理。四是，加强示范作用，在长江经济带和黄河流域建设一批农业面源污染综合治理示范县，支持国家农业绿色发展先行示范区建设，推进国家农产品质量安全县创建。

■ 3、构建现代乡村产业体系

第一产业除了通过绿色转型等方式提高自身产品的附加值外，还需要和二产融合，构建现代化的乡村产业体系。但生产效率较低的农业如何与附加值相对更高的工业和服务业融合，需要逐步探索、稳步推进。今年的中央一号文件非常重视示范作用。根据该文件，要推进农村一二三产业融合发展示范园和科技示范园区建设。把农业现代化示范区作为推进农业现代化的重要抓手，围绕提高农业产业体系、生产体系、经营体系现代化水平，建立指标体系，加强资源整合、政策集成，以县（市、区）为单位开展创建，到2025年创建500个左右示范区，形成梯次推进农业现代化的格局。

除了农产品初加工和精深加工，开发休闲农业和乡村旅游外，“一村一品”、“一县一业”也是构建现代乡村产业体系的重要方向。一村一品是指在一定区域范围内，以村为基本单位，按照国内外市场需求，充分发挥本地资源优势，通过大力推进规模化、标准化、品牌化和市场化建设，使一个村（或几个村）拥有一个（或几个）市场潜力大、区域特色明显、附加值高的主导产品和产业。一县一业可视为扩大版的一村一品，以县域为单位发展特色明显的主导产业。

“一村一品”最早起源于日本大分县，1983年日本通产省号召各级政府以大分县为样板发展地方经济，上世纪90年代日本政府也向其他国家和地区宣传、推广“大分模式”。2005年11月，中国农业部开始推动一村一品工作，2011年开始每年公布一批全国一村一品示范村镇名单。截至2020年已推介和认定3274个“一村一品”示范村镇。从历年公布的示范名单看，这些示范村具有明显的特征：一是规模持续扩大，2020年亿元村136个、10亿元镇91个。二是主体不断增多，龙头企业、合作社、家庭农场7.4万家。三是业态类型丰富，50%以上建设了加工流通、批发市场和电商交易平台。四是品牌效益明显，注册商标达1.46万个。五是参与农户增多，参与农户超过400万户，人均可支配收入1.9万元。

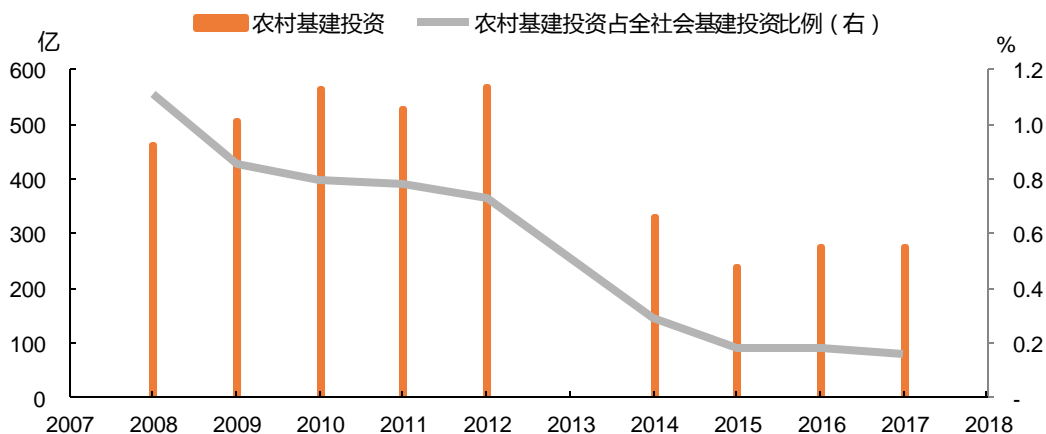
地方政府应在推动“一村一品”中扮演重要角色。一是提供研究、人才培养、市场建设和金融支持等服务。比如日本大分县成立了农林渔业产品加工指导中心、柑橘水果试验站、菌类研究指导中心等多家研究机构，举办一村一品产品展销会、销售促进恳请会、消费者恳请会等协助产品推广。二是协调、组织各村特色产品生产，避免出现一蜂窝而上后出现产能过剩的局面。

（二）生态宜居

我们认为“生态宜居”包括三方面的要义：一是生活环境改善，二是基础设施齐全，三是基本公共服务得到提高，并逐步向城市趋同。前两点有相似之处，都需要加大基础设施投入。

目前中国农村地区基础设施薄弱，距离生态宜居目标仍有较大差距。国家统计局编制的《固定资产投资统计年鉴》对于农村基建项目的统计起点是500万元，导致众多中小型项目没有被统计进去，从而低估了农村地区实际的基建投资规模（2017年为276.3亿元，占全社会基建投资的0.16%）。但农村基建项目回报率低，也没有明晰的付费机制，基本靠财政资金投入，农村基础设施亟需升级也是不争的事实。

图表8 统计起点500万元导致部分农村基建项目没有被统计，农村基建投资额被低估



资料来源：《固定资产投资统计年鉴》，平安证券研究所

近年我国第一产业固定资产投资占全社会固定资产投资的比例在3%左右，低于第一产业增加值占GDP的比例7%左右，更远低于第一产业就业人员占全社会就业人员的比例25%左右。这些比例之间的差异，也能侧面反映农村地区基建等固定资产投资存在明显短板。

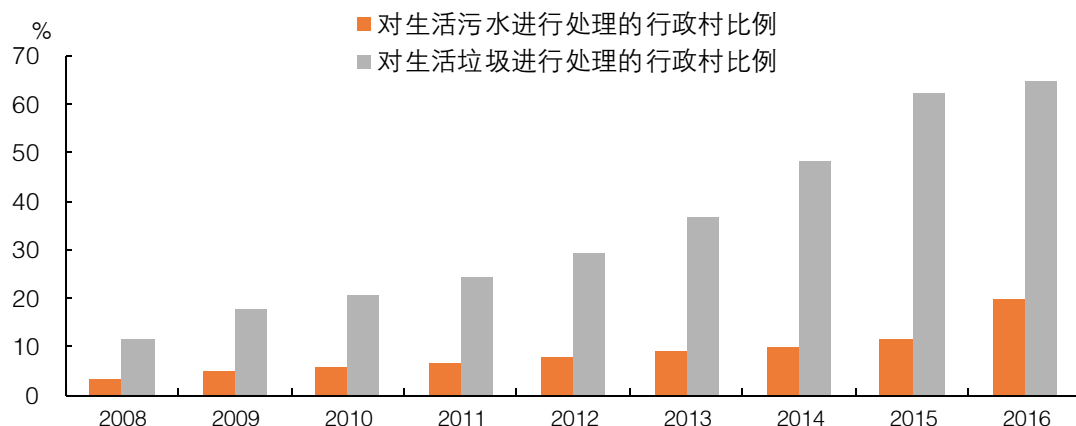
根据已颁布的乡村振兴相关文件，生态宜居建设的重点方向主要包括以下几个：

■ 1、改善农村人居环境

与城市相比，农村的生活污水、生活垃圾等处理能力有较大差距。根据住建部数据，2016年对生活垃圾进行处理的行政村比例为65.0%、对生活污水进行处理的行政村比例为20.0%，而这两年县城对应的比例分别为93.0%和87.4%。在今年的中央一号文件中，提出了实施农村人居环境整治提升

五年行动，对生活污水和生活垃圾的处理都有涉及。要因地制宜建设污水处理设施，健全农村生活垃圾收运处置体系，推进源头分类减量、资源化利用，建设一批有机废弃物综合处理利用设施。

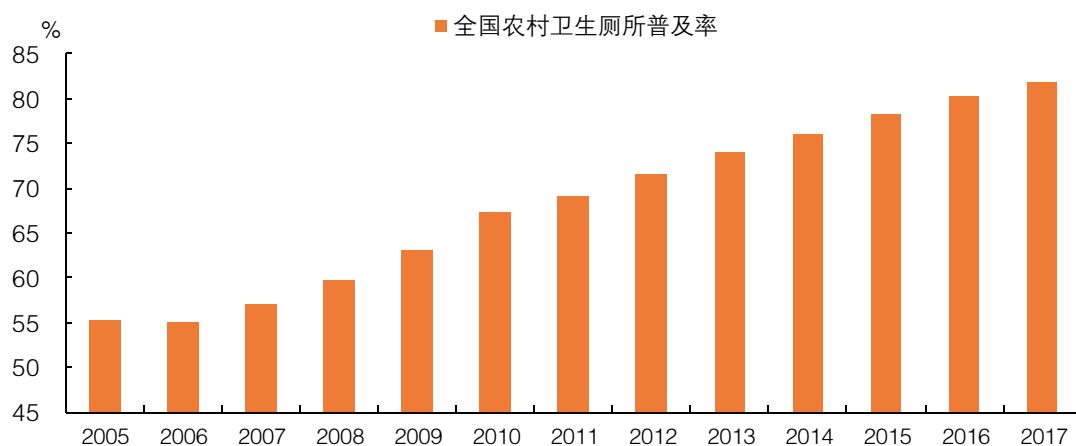
图表9 农村在生活污水和生活垃圾的处理方面都存在短板



资料来源: Wind, 平安证券研究所

继续有序分类推进农村厕所革命。2017年农村卫生厕所普及率为81.8%，仍有进一步提高空间。今年的中央一号文件指出，要分类有序推进农村厕所革命，加快研发干旱、寒冷地区卫生厕所适用技术和产品，加强中西部地区农村户用厕所改造。

图表10 全国农村卫生厕所普及率



资料来源: Wind, 平安证券研究所

提升村容村貌也是改善农村人均环境的重要一环。2021年全国要基本完成县级国土空间规划编制，明确村庄布局分类。积极有序推进“多规合一”实用性村庄规划编制，对有条件、有需求的村庄尽快实现村庄规划全覆盖。对暂时没有编制规划的村庄，严格按照县乡两级国土空间规划中确定的用途管制和建设管理要求进行建设。编制村庄规划要立足现有基础，保留乡村特色风貌，不搞大拆大建。针对近年部分地区出现的村庄强制性合并，今年中央一号文件明确了乡村建设是为农民建设，要因地制宜、稳扎稳打，不刮风搞运动，严格规范村庄撤并，不得违背农民意愿、强迫农民上楼。

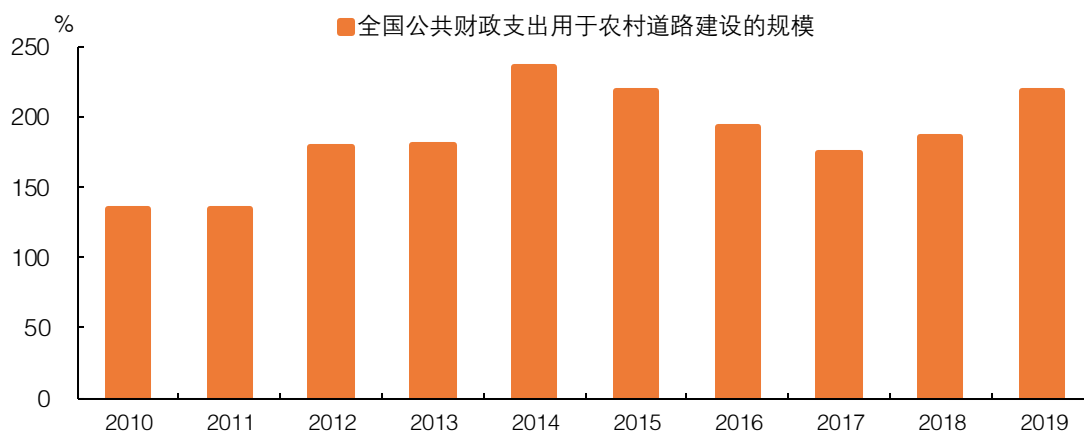
到2023年，农村房屋要完成安全隐患排查整治，基本解决村内道路泥泞、村民出行不便等问题。

■ 2、加强乡村公共基础设施建设

一是道路工程。2019年全国公共财政支出中，用于农村道路建设的资金规模为218.9亿元，增长非常缓慢，甚至比2014年的235.0亿元还要低。今年的中央一号文件，对建设乡村道路做了很多部署。

资金来源方面，继续通过中央车购税补助地方资金、成品油税费改革转移支付、地方政府债券等渠道，按规定支持农村道路发展，把公共基础设施建设的重点放在农村。资金投向方面，实施农村道路畅通工程，有序实施较大人口规模自然村（组）通硬化路，加强农村资源路、产业路、旅游路和村内主干道建设，推进农村公路建设项目更多向进村入户倾斜。

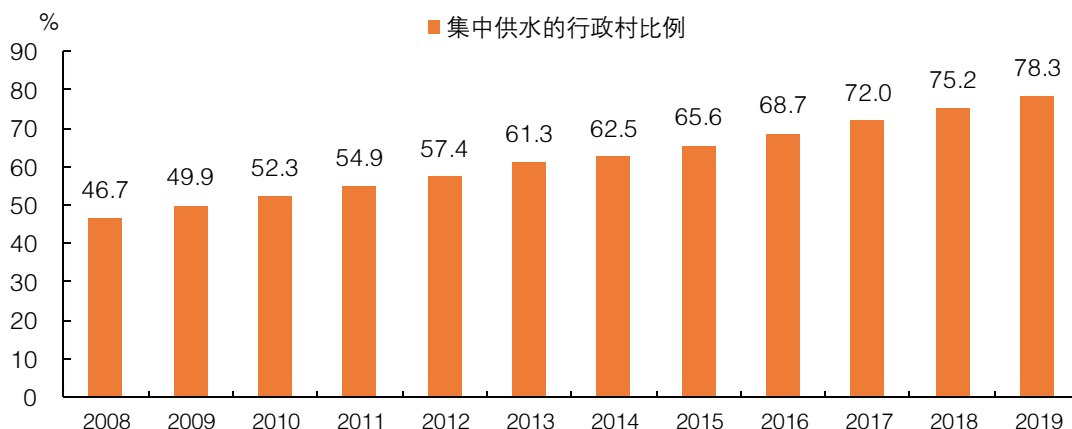
图表11 全国公共财政支出用于农村道路建设的资金规模增长缓慢



资料来源: Wind, 平安证券研究所

二是实施农村供水保障工程，改善农村用水环境。2019年全国集中供水的行政村比例为78.3%。今年中央一号文件，提出到2025年农村自来水普及率要达到88%。为实现这一目标，需加强中小型水库等稳定水源工程建设和水源保护，实施规模化供水工程建设和小型工程标准化改造，有条件的地区推进城乡供水一体化。作为配套的政策还有完善农村水价水费形成机制和工程长效运营机制。

图表12 近年中国集中供水的行政村比例



资料来源: Wind, 平安证券研究所

三是推动能源清洁转型。实施乡村清洁能源建设工程。加大农村电网建设行动，全面巩固提升农村电力保障水平。推进燃气下乡，支持建设安全可靠的乡村储气罐站和微管网供气系统。发展农村生物质能源，加强煤炭清洁化利用。

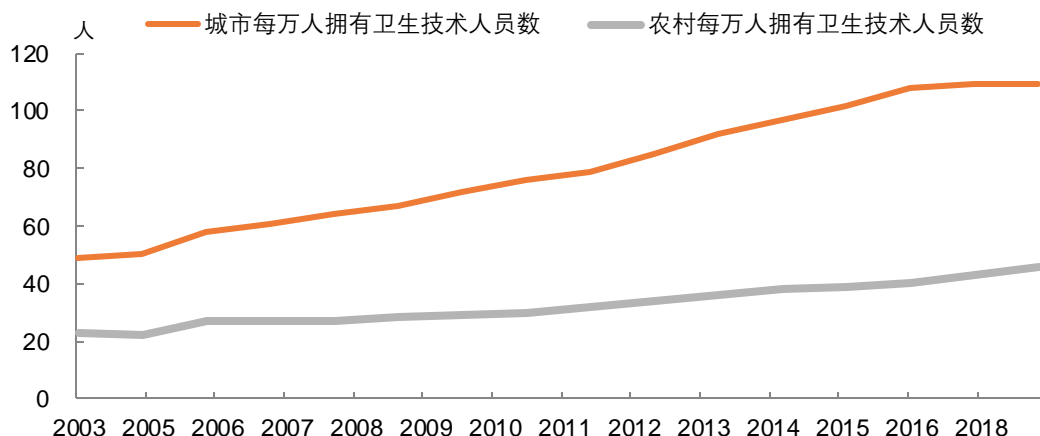
四是实施数字乡村建设发展工程。推动农村千兆光网、第五代移动通信（5G）、移动物联网与城市同步规划建设。完善电信普遍服务补偿机制，支持农村及偏远地区信息通信基础设施建设。加快建设农业农村遥感卫星等天基设施，推动新一代信息技术与农业生产经营深度融合。

■ 3、提升农村基本公共服务水平

基本公共服务除了前面提到的道路、供水、能源、数字乡村外，还包括教育、医疗、养老等。中国城乡收入差距客观存在，基本公共服务均等化有助于缩小城乡居民的生活水平差距。政策一直在强调要推动城乡基本公共服务均等化，但效果并不显著。

就拿医疗来说，2003年到2018年，农村每万人拥有卫生技术人员数从23人增加到46人。但同期城市的这一指标增长更快，从49人到109人。城市每万人拥有卫生技术人员数，从农村的2.13倍提高到2.37倍。可见，随着经济的发展，城乡之间医疗卫生差距并未缩小而是进一步扩大。

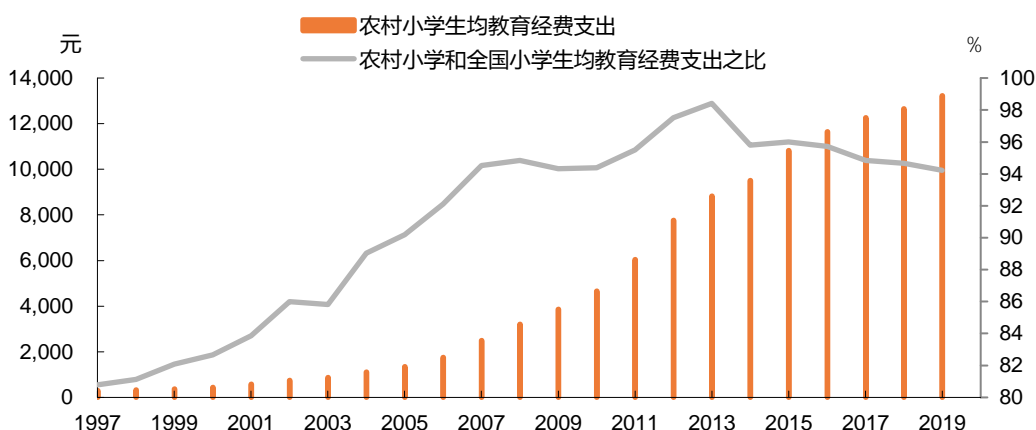
图表13 城市和农村的每万人拥有卫生技术人员数



资料来源：国家统计局,平安证券研究所

城乡在教育方面的公共服务差距同样如此。以属于义务教育阶段的小学生均教育经费支出为例。1997年到2019年，全国农村普通小学的生均教育经费从297元提高到1.32万元，同期全国普通小学的生均教育经费，从368元提高到1.40万元。农村小学和全国小学的生均教育经费之比从1997年的80.8%，逐步提高到2013年的高点98.4%，显示在农村小学教育上的财政投入力度稳步向全国平均水平靠近。但从2014年开始，两者比例呈现下滑趋势，表明财政资金在农村和城市的小学教育投入上又开始分化，对农村地区的支持力度弱于城市。

图表14 农村小学和全国小学的生均教育经费之比 2014年开始下滑



资料来源：《全国教育经费执行情况统计公告》，平安证券研究所

提升农村基本公共服务水平，缩小城乡之间的基本公共服务差距，是实现乡村振兴的必经之路。今年的中央一号文件，明确了未来的路径，即建立城乡公共资源均衡配置机制，强化农村基本公共服务供给县乡村统筹，逐步实现标准统一、制度并轨。虽然明确了未来方向，但考虑到当前的财政收支状况、城乡基本公共服务差距，实现均等化还有很长的路要走。

教育方面，要提高农村教育质量，多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给，保留并办好必要的乡村小规模学校。推进县域内义务教育学校校长教师轮流轮岗，支持建设城乡学校共同体。

医疗方面，全面推进健康乡村建设，提升村卫生室标准化建设和健康管理水平。加强县级医院建设，持续提升县级疾控机构应对重大疫情及突发公共卫生事件能力。加强县域紧密型医共体建设，实行医保总额预算管理。完善统一的城乡居民基本医疗保险制度，合理提高政府补助标准和个人缴费标准，健全重大疾病医疗保险和救助制度。

社会保障方面，落实城乡居民基本养老保险待遇确定和正常调整机制。加强对农村留守儿童和妇女、老年人以及困境儿童的关爱。健全县乡村衔接的三级养老服务网络，推动村级幸福院、日间照料中心等养老服务设施建设，发展农村普惠型养老服务和互助性养老。

三、乡村振兴保障机制

当前中国城乡之间在收入、基本公共服务等方面都存在不小的差距。乡村振兴和新型城镇化同步推进，尽管两者并不冲突，但平衡好乡村振兴所需要的人口从农村向城市转移，与避免农村出现空心化，并不是一件容易的事情。乡村振兴的远期目标是在 2050 年全面实现乡村振兴，农业强、农村美和农民富。用 30 年的时间去实现一个宏大目标，就需要一些制度层面的保障。

第一，立法先行。在之前文章中，我们分析过日韩乡村振兴得以成功的原因之一，是每个阶段都有明确目标，并围绕目标制定了详细的推进计划。尤其是日本，通过“振兴八法”明确了中长期目标，农林水产省、国土交通省等机构都有负责研究制定乡村振兴政策和规划的部门，通过法律制度保障相关政策和规划目标可落地执行。

2021 年 4 月 29 日《中华人民共和国乡村振兴促进法》审议通过，6 月 1 日正式实施。第九章“监督检查”明确了国家实行乡村振兴战略实施目标责任制和考核评价制度，其中第 73 条明确了对相关责任人处分、处罚、追究刑事责任等的情形。这为乡村振兴提供了法律层面的保障。

第二，资金倾斜。乡村振兴需要的农业现代化和基础设施投入，从经济角度看对市场化资金的吸引力并不强。因此，这需要政府所主导的财政和金融资源向农村地区倾斜。本质上这是在处理城乡关系时，从以前的“以乡补城”调整为“以城补乡”。

目前所出台的乡村振兴相关法律和文件已做了相关部署。以《乡村振兴促进法》为例，第 50 条明确了国家建立健全农业支持保护体系和实施乡村振兴战略财政投入保障制度，县级以上人民政府应当优先保障用于乡村振兴的财政投入，确保投入力度不断增强、总量持续增加、与乡村振兴目标任务相适应。第 61 条明确了各级人民政府应当坚持取之于农、用之于农的原则，按照国家有关规定调整完善土地使用权出让收入使用范围，提高农业农村投入比例。第 62 条指出国家支持以市场化方式设立乡村振兴基金，重点支持乡村产业发展和公共基础设施建设。

《乡村振兴促进法》第 64-66 条则是关于金融支持乡村振兴的。一是健全多层次资本市场，二是建立健全多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系，政策性金融机构、商业银行和农村中小金融机构的侧重点有所不同，三是建立健全多层次农业保险体系。

第三，人才支撑。和脱贫攻坚相比，乡村振兴目标更多元化，对人才的要求也更高。日韩在推动乡村振兴时都非常重视人才队伍建设。比如 1972 年韩国成立新村领导人研修院，专门培养新村运动的村庄指导员，上至总统和国会议员，下至普通的村庄领导人都参加了相关培训。日本则通过乡村支援员制度和乡村振兴志愿队，向农村输送内外部人才。

中国的乡村振兴同样重视人才队伍建设，《乡村振兴促进法》第三章、共 5 条，都是关于“人才支撑”的。国家健全乡村人才工作体制机制，各级政府统筹农村教育和加强农村医疗队伍建设，培养农业

科技、经营管理、法律服务、社会工作等专业人才，鼓励城市人才向乡村流动，建立健全城乡、区域、地校之间人才培养合作与交流机制。

平安证券研究所投资评级：

股票投资评级：

- 强烈推荐（预计 6 个月内，股价表现强于沪深 300 指数 20%以上）
- 推 荐（预计 6 个月内，股价表现强于沪深 300 指数 10%至 20%之间）
- 中 性（预计 6 个月内，股价表现相对沪深 300 指数在 $\pm 10\%$ 之间）
- 回 避（预计 6 个月内，股价表现弱于沪深 300 指数 10%以上）

行业投资评级：

- 强于大市（预计 6 个月内，行业指数表现强于沪深 300 指数 5%以上）
- 中 性（预计 6 个月内，行业指数表现相对沪深 300 指数在 $\pm 5\%$ 之间）
- 弱于大市（预计 6 个月内，行业指数表现弱于沪深 300 指数 5%以上）

公司声明及风险提示：

负责撰写此报告的分析师(一人或多人)就本研究报告确认：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格。

平安证券股份有限公司具备证券投资咨询业务资格。本公司研究报告是针对与公司签署服务协议的签约客户的专属研究产品，为该类客户进行投资决策时提供辅助和参考，双方对权利与义务均有严格约定。本公司研究报告仅提供给上述特定客户，并不面向公众发布。未经书面授权刊载或者转发的，本公司将采取维权措施追究其侵权责任。

证券市场是一个风险无时不在的市场。您在进行证券交易时存在赢利的可能，也存在亏损的风险。请您务必对此有清醒的认识，认真考虑是否进行证券交易。

市场有风险，投资需谨慎。

免责条款：

此报告旨在发给平安证券股份有限公司（以下简称“平安证券”）的特定客户及其他专业人士。未经平安证券事先书面明文批准，不得更改或以任何方式传送、复印或派发此报告的材料、内容及其复印本予任何其他人。

此报告所载资料的来源及观点的出处皆被平安证券认为可靠，但平安证券不能担保其准确性或完整性，报告中的信息或所表达观点不构成所述证券买卖的出价或询价，报告内容仅供参考。平安证券不对因使用此报告的材料而引致的损失而负上任何责任，除非法律法规有明确规定。客户并不能仅依靠此报告而取代行使独立判断。

平安证券可发出其它与本报告所载资料不一致及有不同结论的报告。本报告及该等报告反映编写分析员的不同设想、见解及分析方法。报告所载资料、意见及推测仅反映分析员于发出此报告日期当日的判断，可随时更改。此报告所指的证券价格、价值及收入可跌可升。为免生疑问，此报告所载观点并不代表平安证券的立场。

平安证券在法律许可的情况下可能参与此报告所提及的发行商的投资银行业务或投资其发行的证券。

平安证券股份有限公司 2021 版权所有。保留一切权利。

平安证券

平安证券研究所

电话：4008866338

深圳

深圳市福田区福田街道益田路 5023 号平安金融中心 B 座 25 层
邮编：518033

上海

上海市陆家嘴环路 1333 号平安金融大厦 26 楼
邮编：200120
传真：(021) 33830395

北京

北京市西城区金融大街甲 9 号金融街中心北楼 15 层
邮编：100033