

城乡融合视域下扩大农村内需的潜力与路径

魏后凯 芦千文*

中国社会科学院农村发展研究所

摘要：实施扩大内需战略的潜力后劲、重点难点在农村。扩大农村内需是促进城乡经济循环，增强国内大循环内生动力的关键。未来，只要城乡居民收入保持合理增速，农村居民消费支出增速会持续高于城市居民。同时，建设农业强国、宜居宜业和美乡村蕴藏着巨量的投资需求，乡村产业高质量发展也会激发更多城乡居民的新消费需求。但受农村居民城乡两栖影响，农村内需潜力被城乡融合发展短板制约而难以释放。这些制约因素突出表现在农村居民收入结构性降速、稳定性不足，农村居民存在社会保障短板，乡村产业发展层次低、供给弱，乡村基础设施建设投入转化能力不足，面向城市居民的产品和服务供给不足等方面。要持续扩大农村内需，应在城乡融合视域下，瞄准实现城乡居民美好生活，围绕农村居民持续增收和生活提质，采取多元化路径和组合式政策工具，拓展农民持续增收渠道，推动农村消费市场升级，优化乡村建设投入机制，推动乡村产业高质量发展，建立起扩大农村内需的有效制度体系，畅通城乡经济循环通道，推动农业农村现代化有效融入国内经济大循环。

关键词：扩大内需战略 农村内需 城乡融合 农村现代化

JEL 分类号：E61, O18, R10

在新发展阶段，内需已经成为驱动国内经济大循环的主要动力。中共二十大报告提出“把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，增强国内大循环内生动力和可靠性”。但总需求不足是中国经济运行面临的突出矛盾，影响了国内大循环的稳定性和可持续性，主要表现为城乡消费和生活水平差距的城乡融合发展短板，使农村需求潜力未被激发出来，导致内需驱动的城乡经济循环受到限制。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务在农村，最大的潜力和后劲也在农村。对于扩大内需而言同样如此，要把扩大农村内需作为实施扩大内需战略的重点和难点。在农村户籍人口城乡两栖的城镇化格局下，农村是重要的消费市场和要素市场，农村内需是完整内需体系的关键组成部分。通过促进城乡融合，畅通城乡要素流动，激发农村消费潜力，对于构建新型工农城乡关系，发挥消费的基础作用和投资的关键作用，增强国内大循环驱动高质量发展的动力具有重大意义。目前，农村内需潜力难以激发的突出矛盾是农民消费需求数量少、范围窄、层次

* 联系人：芦千文，邮箱：luqianwen@cass.org.cn。

本文为中国社会科学院交办课题“扩大内需战略研究”阶段性研究成果。

低,农村消费产品和服务供给种类少、质量低、体系弱,以及农业供给侧结构性矛盾对城乡居民消费需求的制约。需要从城乡融合的新视角,采取多元化路径和组合式政策工具扩大农村内需,充分发挥扩大农村内需重塑城乡经济循环、增强国内大循环内生动力的作用。

一、新时期中国扩大农村内需的巨大潜力

农村内需是内需在城乡地域空间上的分割,包括城乡居民等在农村空间范围内的消费以及政府和企业等在农村空间上的投资。农村内需和城市内需都是国民经济良性循环不可或缺的有机组成部分。城乡融合发展的重要内容和标志是农村内需和城市内需的有机衔接和融合。城乡二元制度和城乡发展差距,使农村内需和城市内需表现出一定程度的分离,既使农村内需被抑制,也使城市居民的农村消费受到限制。在中国,由城乡居民收入差距决定的城乡居民消费差距明显存在(见图1)。中国已经进入全面推进乡村振兴,加快城乡融合发展的新时期。城乡消费差距、乡村发展短板意味着农村巨大的内需潜力。一方面,近年来农村居民收入增速持续高于城镇居民,城乡消费差距持续缩小,农村居民消费短板逐步补齐,农村居民的潜在消费需求迅速释放。如果按照城乡居民实现消费均等测算,扩大内需的主要空间在农村。另一方面,乡村产业振兴和环境改善为城乡居民创造更多的消费选择,提高城乡居民消费层次,将产生促进城市内需以及城乡内需联动的倍增效应。可以说,促进城乡融合发展,缩小城乡消费差距,消除乡村发展短板,可以有效激发农村内需,并通过城乡内需的有机衔接和融合促进城乡经济循环,实现城乡内需的倍增。新时期中国扩大农村内需的潜力主要体现在以下几个方面。

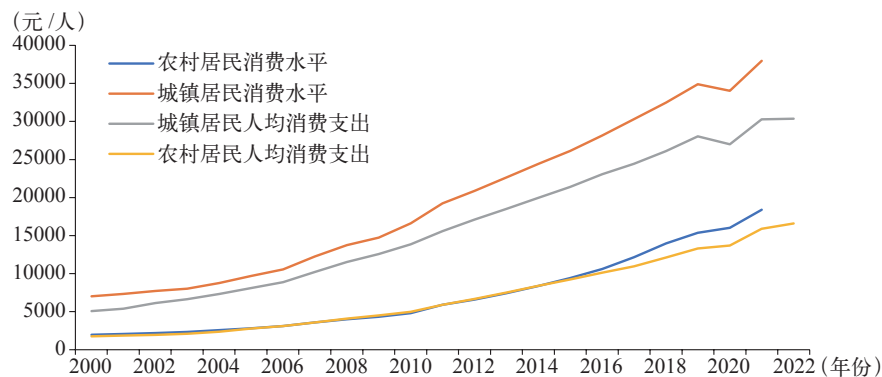


图1:2000~2022年城乡居民消费水平及人均消费支出变动情况

资料来源:根据国家统计局公布数据整理。

(一) 农村居民消费支出增速将持续高于城镇居民

居民消费取决于收入及其增长情况。近年来,中国城乡居民收入相对差距不断缩小,包含镇区和乡村地区的县乡消费活力逐步显现,县乡消费市场加速发展。2021年,镇区和乡村消费品零售额

分别达10.8万亿元和5.9万亿元,2013~2021年年均分别增长10.4%和9.8%,增速分别高于城区消费品零售额2.3个百分点和1.7个百分点(国家统计局,2022)。^①但城乡居民消费差距仍然十分明显。2021年中国城乡居民的消费水平之比为2.06:1,农村居民消费水平落后城镇居民约11年;2022年城乡居民的人均消费支出之比为1.83:1,农村居民人均消费支出同样落后城镇居民约11年。^②2022年乡村人口占总人口的34.8%,但乡村消费品零售额仅占全国的13.5%(国家统计局,2023)。相比城镇居民,农村居民消费内容以弹性较低的食品和生活用品为主,随着收入的增长,改善生活质量的食品和生活用品消费稳步增长,同时弹性较高的文化娱乐、医疗保健、生活服务消费迅速增长。农村居民消费既具有应对冲击的稳定性,也具有较高的边际消费倾向,表现为消费支出占可支配收入的比重及消费支出增速明显高于城镇居民。2012年到2022年,城镇居民消费支出占可支配收入比重从70.9%下降到61.7%,而农村居民消费支出占可支配收入比重从79.5%增加到82.6%,同期农村居民人均消费支出增速明显高于城镇居民且表现出更稳健的韧性。2020年和2022年,受新冠肺炎疫情和经济形势影响,城镇居民人均消费支出分别比上一年下降6.0%和1.7%,而同期农村居民人均消费支出仅在2020年下降0.1%,2022年仍保持了2.5%的增速。2012年到2022年,农村居民人均消费支出增速比城镇居民平均高3.6个百分点(见表1)。未来一个时期,只要城乡居民收入保持合理增速,农村居民消费支出仍会保持明显高于城镇居民的增速。据测算,随着农村居民收入增长,预计每年可新增2万亿元左右的消费需求(乔金亮,2023)。

表1:2012~2022年城乡居民人均可支配收入和人均消费情况

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
居民可支配收入	城镇增速%	9.6	7.0	6.8	6.6	5.6	6.5	5.6	5.0	1.2	7.1	1.9
	农村增速%	10.7	9.3	9.2	7.5	6.2	7.3	6.6	6.2	3.8	9.7	4.2
	城乡比值	2.88	2.81	2.75	2.73	2.72	2.71	2.69	2.64	2.56	2.50	2.45
居民消费水平	城镇增速%	7.1	5.7	5.9	6.9	5.6	4.0	4.7	4.6	-4.6	9.9	—
	农村增速%	8.1	9.4	10.9	12.7	10.8	10.8	12.4	7.0	1.8	13.5	—
	城乡比值	3.17	3.06	2.92	2.78	2.65	2.50	2.32	2.27	2.12	2.06	—
居民消费支出	城镇增速%	7.1	5.3	5.8	5.5	5.7	4.1	4.6	4.6	-6.0	11.1	-1.7
	农村增速%	10.4	9.2	10.0	8.6	7.8	6.8	8.4	6.5	-0.1	15.3	2.5
	城乡比值	2.57	2.47	2.38	2.32	2.28	2.23	2.15	2.11	1.97	1.90	1.83

注:表中增速为实际增速。

资料来源:根据国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn>)公布的数据整理。

^① 镇区和乡村合计的消费品零售额占社会消费品零售总额的比重由2012年的34%提高至2021年的38%。

^② 根据国家统计局公布的数据,2021年城镇居民消费水平37995元、农村居民消费水平18434元,按照当年价格,2021年农村居民消费水平比2011年城镇居民消费水平19218元低4.1%;2022年城镇居民人均消费支出30391元、农村居民人均消费支出16632元,按照当年价格,2022年农村居民人均消费支出比2012年城镇居民人均消费支出17107元低2.8%。

（二）加快建设农业强国蕴藏着巨量投资需求

中共二十大报告就加快建设农业强国作出部署,明确提出全方位夯实粮食安全根基,构建多元化食物供给体系。同时,还强调推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合。实现由农业大国向农业强国跨越,需要全面改善和提升农业现代化基础,大力推进高标准农田、设施农业建设以及农业全产业链设施、装备和科技升级(魏后凯,2022)。这将会形成巨量的农业投资需求。全方位夯实粮食安全根基,主要抓手是实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,着力点在耕地保护和提升、种业振兴和科技自立自强。其中,以高标准农田建设为主的耕地保护和提升形成的投资需求最多。到2022年底,中国已建成10亿亩高标准农田。中共二十大报告提出,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。中国划定的永久基本农田为15.5亿亩,意味着今后要新增建设高标准农田5.5亿亩。目前,中央财政对高标准农田建设的补助标准约为1000元/亩,各省(自治区、直辖市)结合财政情况对高标准农田建设给予配套资金,使建设投资标准逐步达到3000元/亩^③。按这个标准测算,把永久基本农田全部建成高标准农田,仅新增建设部分至少形成投资需求1.65万亿元。如果考虑到已建成高标准农田的维护和升级,以及社会对农田建设的投入,实际投资远大于新增建设的投资需求。高标准农田只是农田建设的一个方面,还包括耕地保护、地力提升、水利水电、设施升级等多个方面。实施种业振兴行动,完善农业科技创新体系,实现高水平农业科技自立自强,都会形成政府财政投入撬动的大量社会投资。

贯彻大食物观,构建多元化食物供给体系,主要是通过发展设施农业,向山水林田湖草沙挖掘食物供给潜力。现代设施农业是资本密集型产业,会激发大量的社会投资需求,包括粮食和蔬菜等作物育秧环节的集中设施化,蔬菜、林果等作物的设施化,畜禽养殖、水产养殖、食用菌种植的设施化,以及深海养殖设施化等。设施农业投资以社会投资为主,投资需求远大于耕地保护和农田建设的投资需求。农业强国的核心竞争力来源于全产业链的综合实力。目前,农业全产业链的基础设施综合配套仍是短板,集中在标准化生产基地、烘干仓储、冷链物流、精深加工等方面。这些也是未来农业高质量发展蕴藏的投资需求潜力。据测算,未来5到10年,仅高标准农田、设施农业等投资需求就有近15万亿元。

（三）建设宜居宜业和美乡村持续释放巨量建设投资需求

中共二十大报告提出“统筹乡村基础设施和公共服务布局,建设宜居宜业和美乡村”。中共十八大以来,国家把公共基础设施建设重点放在农村,以美丽乡村、人居环境整治、绿色发展等为

^③《全国高标准农田建设规划(2021~2030年)》提出“全国高标准农田建设亩均投资一般应逐步达到3000元左右”,各地可因地制宜合理确定亩均投资水平,支持有条件的地区适度提高亩均投资标准。目前,多个省份确定的补助标准为1500元/亩,其中广东提出亩均投资要逐步达到3000元左右,广西提出从2023年起地方财政投入每年亩均增加200元,实现在2030年前财政投入达到亩均3000元的补助标准。

抓手,投入大量财政资金、撬动大量社会投资,改善乡村宜居宜业环境,使乡村面貌发挥巨大变化。如脱贫攻坚期间,中央财政累计投入1.4万亿元,支持脱贫任务重的25个省份完善医疗卫生体系,到2021年底全国有乡镇卫生院3.5万个,村卫生室59.9万个,实现了县乡村全覆盖(顾天成、董瑞丰,2022)。目前,农村基本实现村村通电、通硬化路、通客车、通光纤和4G网络,一些县域乡村已基本具备与城镇相当的生活条件。但相比城市基础设施和公共服务完备程度,农村基础设施和公共服务仍不健全。2022年底召开的中央农村工作会议明确提出,要瞄准“农村基本具备现代生活条件”的目标,提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度,实现乡村由表及里、形神兼备的全面提升,让农民就地过上现代文明生活。对照“农村基本具备现代生活条件”的目标,将“和”和“美”作为基本要求推进乡村建设全面提升,需要新一轮更全面更深入的乡村建设投资(见表2)。这些投资既包括对已有建设成果的巩固提升,如道路、水电、通信、网络等公共基础设施,未来主要是查漏补缺、优化升级和管护利用;也有补短板、强弱项、增功能,如养老、教育、医疗、文化、营商、就业等公共服务体系完善及配套设施改善提升;还有促进城乡融合发展,推动城市公共服务、生活服务和产业服务向乡村延伸,如城乡产业链各环节科技装备和配套服务,县域教育、医疗卫生、养老服务等共同体或联合体建设,市政管网、供电、供气、电信、邮政等城乡统筹建设和改造提升。

表2:全面推进乡村振兴投资需求集中的重点领域

重点领域	投资方向
粮食和重要农产品稳产保供	新一轮千亿斤粮食产能提升行动;扩种大豆油料;水稻集中育秧和蔬菜集约化育苗,粮食烘干、农产品产地冷藏、冷链物流设施,老旧蔬菜设施改造提升,畜禽规模化养殖场和水产养殖池塘改造升级;饲草料生产基地,草原畜牧业,生态渔业,现代海洋牧场,食用菌和藻类产业
农业基础设施和科技装备	新建和改造提升高标准农田,农田集中连片整理,小田并大田;大中型灌区建设和现代化改造,抗旱备用水源,农田水利设施;农业防灾减灾能力建设;农业关键核心技术攻关;种业振兴行动;先进农机研发推广;智慧农业;农业绿色发展
乡村产业高质量发展	农产品加工业提升行动;农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程;现代乡村服务业,包括电子商务和快递物流配送体系,餐饮购物、文化体育、旅游休闲、养老托幼、信息中介等生活服务;优势特色产业集群,乡村休闲旅游精品工程,预制菜产业;农村创业创新园区和孵化实训基地;“一县一业”强县富民工程
村庄规划和风貌提升	以乡镇为单元的全域土地综合整治,传统村落集中连片保护利用示范,农村人居环境整治提升五年行动,庭院和村庄绿化美化
乡村基础设施	农村规模化供水工程建设和小型供水工程标准化改造,农村电网巩固提升,农村危房改造和抗震改造,现代宜居农房建设示范,数字乡村发展行动,农业农村大数据应用,村庄小型公益性基础设施提升
乡村公共服务	加强农村防疫、教育、医疗、社会保障、养老托育等公共服务体系建设。乡镇区域养老服务中心,日间照料、互助养老、探访关爱、老年食堂等养老服务
县域城乡融合	中心镇市政、服务设施;城乡学校共同体、紧密型医疗卫生共同体、养老服务联合体;县域供电、供气、电信、邮政等普遍服务类设施城乡统筹建设和管护;市政管网、乡村微管网等往户延伸

资料来源:根据《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》《农业农村部关于落实党中央国务院2023年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》《国家乡村振兴局关于落实党中央国务院2023年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》整理。

以“农村基本具备现代生活条件”为目标的乡村建设潜在投资需求以十万亿元计。以农村养老服务为例,区域养老服务中心需做到乡镇全覆盖,居家养老服务设施需做到行政村全覆盖^④。据调查,乡镇区域养老服务中心,具备集中养老和医养结合功能,在现有基础上改造需要200万到500万元,新建需要500万元以上;以行政村为单元的居家养老服务设施,提供日间照料、文娱活动、助餐助洁等服务,在现有基础上改造需要10万元左右,新建需要20万元以上,兼具集中养老、医养结合功能则需要50万元以上。^⑤

(四) 乡村产业高质量发展激发城乡居民新消费需求

供给是创造需求、引领需求的关键因素。随着乡村产业质量提升和新产业新业态发展,农村居民的就近消费需求会被激发,城市居民下乡消费选择迅速增多,潜在消费需求也会被激发出来。农村居民消费需求的新增长点集中在优质农产品及其加工产品上,以及由于生活质量提升带来的餐饮购物、文化体育、旅游休闲、养老托幼、医疗保健等方面。城市居民消费需求层次明显高于农村居民,对农村产品和服务的消费需求会明显增长,并引领带动农村居民消费升级。城市居民消费结构处于迅速升级过程中,受人口老龄化和农民工市民化影响,对农村产品和服务的消费需求从食品供给、休闲旅游和文化遗产等拓展到更多领域。城市居民对食品和农产品的需求增长,更多集中在特色产品、功能产品、文化产品上,更加注重体验式、定制式、融合式的消费形式,更多融入农村休闲旅游、文化体验、健康养生等消费场景中,从而改变对食品和农产品的消费形式,如城市居民对“预制菜”消费迅速增多,到农村采摘、购买农产品也迅速增多。未来,农村在城市居民服务消费中的不可替代作用进一步凸显,休闲旅游、居住生活、健康养老、文化遗产、创业就业等服务需求会进一步增加。潜在需求要变成实际消费取决于农村是否存在相应产品和服务的有效供给。2023年,中央一号文件明确提出,推动乡村产业高质量发展,包括加快发展餐饮购物、文化体育、旅游休闲、养老托幼、信息中介等现代乡村服务业,文化产业、精品旅游、乡村民宿、数字产业、预制菜等乡村新产业,共同配送、即时零售、电商直采、定制生产、中央厨房、直供直销等乡村新业态。通过乡村产业高质量发展,在激发大量产业投资需求的同时为城乡居民提供层次更高、种类更丰富的消费选择,使城乡居民对美好生活的向往逐步转换成实际消费场景,进而为城乡内需扩大提供持久动力。

二、制约中国农村内需潜力释放的主要因素

未来一个时期,中国经济发展战略机遇和风险挑战并存,经济恢复和健康发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱等多重压力。发挥农村作为消费市场和要素市场的重要作用,可以为社会再生

^④ 根据《中国农村政策与改革统计年报(2021年)》公布的基层组织数量,汇总乡镇数为36390个,汇总村数为535813个。

^⑤ 根据笔者对山东、河南、江苏、贵州等省的农村养老服务调研获得的案例和数据整理。

产实现良性循环提供坚实基础。但农村潜在需求向现实需求的转换面临一些制约和挑战。这也是当前乡村振兴面临的突出矛盾。

（一）农村居民收入结构性降速、稳定性不足，影响消费水平持续增长

收入持续增长是居民消费支出持续扩大的前提。近年来，农村居民收入持续增长和城乡居民收入差距缩小是农村居民消费支出增速高于城市居民的关键所在。但从农村居民可支配收入来源和结构的变化来看，存在结构性降速和稳定性不足的压力，使农村居民因收入增长而形成的潜在消费需求受到抑制。

农村居民收入增长来源主要是工资性收入。2012~2022年，农村居民人均可支配收入中工资性收入占比从37.2%增加到42.0%，工资性收入增长对农民增收的贡献达45.4%，已经超过经营净收入成为第一收入来源和增收来源。^⑤农村居民的工资性收入主要是外出务工收入。随着农民工群体老龄化和城乡就业格局的变化^⑦，外出务工的工资收入增速会放缓，直接影响农村居民的可支配收入增长速度。近年来，农民工群体老龄化加速，农民工就业格局呈现年轻群体加速市民化、年龄偏大群体逐步返乡，同时受大中城市就业压力趋紧影响出现就近就地就业趋势（见表3）。外出务工的平均月收入明显高于本地就业的平均月收入；因年龄原因返乡的农民工，就业机会和岗位选择少，转入灵活就业或重返务农，工资性收入会明显减少。同时，农民工就业不稳定和权益保障问题始终存在。超龄农民工就业和权益保障已经引起社会广泛关注。

表3：2012~2022年农民工工资和年龄变化情况

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
月工资(元/月)	2290	2609	2864	3072	3275	3485	3721	3962	4072	4432	4615
#本地农民工	—	—	—	2781	2985	3173	3340	3500	3606	3878	4026
外出农民工	—	—	—	3359	3572	3805	4107	4427	4549	5013	5240
平均年龄(岁)	37.3	—	38.3	38.6	39.0	39.7	40.2	40.8	41.4	41.7	42.3
50岁以上占比(%)	15.1	15.2	17.1	17.9	19.1	21.3	22.4	24.6	26.4	27.3	29.2

资料来源：根据国家统计局发布的历年农民工监测调查报告数据整理。

经营净收入尤其是农业经营收入在农村居民可支配收入中的比重和增收贡献持续下降，但仍是农村居民收入的重要来源。2012~2022年，农村居民人均可支配收入中经营净收入占比从43.6%降低到34.6%，经营净收入增长对农民增收的贡献率为28.2%。由于农村居民的经营机会主要是农业经营，非农产业的创业机会有限，而农业经营以小农户为主，其增收空间相对狭窄。目前，农业经

^⑤ 根据国家统计局公布的数据整理。

^⑦ 农民工是指户籍仍在农村，年内在本地从事非农产业或外出从业6个月及以上的劳动者。2012~2022年，农民工总量从2.63亿人增加到2.96亿人，增加了12.6%，其中本地农民工（户籍所在城镇内）从0.99亿人增加到1.24亿人，增加了25.3%；外出农民工（户籍所在城镇外）从1.63亿人增加到1.72亿人，增加了5.5%；跨省流动农民工从0.76亿人减少到0.71亿人，减少了6.6%。

营收入只是少部分规模经营主体和服务主体的主要收入来源;非农产业经营收入只是少部分农村工商企业、小微主体、创业者的主要收入来源。随着乡村产业振兴的顺稳推进,农村居民将获得大量的产业参与机会,具有广阔的增收潜力,但目前农村居民特别是小农户的参与机制尚不健全、利益联结机制仍在探索(芦千文、孔祥荣,2022)。把乡村产业振兴的机遇转换成农村居民增收机会仍面临许多难题。持续扩大农村居民消费水平,需要从构建持续增收机制入手,多种渠道开辟农村居民增收来源,为激发农村消费市场潜力奠定物质基础。

(二) 农村居民社会保障短板尚待补齐,影响消费结构提档升级

面对外部冲击,相比城市居民,农村居民消费支出保持稳定性和持续增长的主要原因,一是农村居民收入水平低导致消费内容以弹性较低的基本生活开支为主;二是社会保障短板导致农村居民对弹性较高的生活改善型、发展型消费支出,如养老托幼、休闲娱乐、技能培训等处于较低水平(见表4)。社会保障短板使农村居民将收入更多用于预防性储蓄,从而制约消费结构的升级。目前,农村居民生活已经处于全面小康状态,以衣食住行为主要内容的生活消费基本趋于稳定,生活改善型、发展型消费才是未来农村居民消费需求的增长点。受限于农村居民的社会保障短板,农村居民对生活改善型、发展型消费需求潜力大,但消费意愿、支付能力较低,尚难以转化为现实消费需求。由于农村居民家庭处于城乡两栖状态,在农村就业创业,不管是从事农业生产经营还是非农产业就业创业,均很少参与社会保障。在城镇就业创业的农村户籍人员,与城镇职工相比,参与社会保障的比例也较低。^⑧2012~2022年,农民工参加工伤保险的比例由24.0%增加到30.9%,同期全国就业人员中参加工伤保险的比例由24.8%增加到39.7%。^⑨

表4:2018~2022年城乡居民消费支出结构及变化

		城镇居民					农村居民				
		2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
消费支出金额(元/人)		26112	28063	27007	30307	30391	12124	13328	13713	15916	16632
消费支出结构(%)	#服务性消费	46.5	48.2	44.5	46.4	45.2	38.3	39.7	37.8	38.6	38.2
	#食品烟酒	27.7	27.6	29.2	28.6	29.5	30.1	30.0	32.7	32.7	33.0
	衣着	6.9	6.5	6.1	6.1	5.7	5.3	5.3	5.2	5.4	5.2
	居住	24.0	24.2	25.8	24.4	25.2	21.9	21.5	21.6	20.8	21.1
	生活用品及服务	6.2	6.0	6.1	6.0	5.9	5.9	5.7	5.6	5.7	5.6
	交通通信	13.3	13.1	12.9	13.0	12.9	13.9	13.8	13.4	13.4	13.4
	教育文化娱乐	11.4	11.9	9.6	11.0	10.0	10.7	11.1	9.5	10.3	10.1
	医疗保健	7.8	8.1	8.0	8.3	8.2	10.2	10.7	10.3	9.9	9.8
	其他用品及服务	2.6	2.7	2.4	2.6	2.7	1.8	1.8	1.6	1.8	1.8

资料来源:根据国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn>)公布的数据整理。

^⑧ 根据《2014年全国农民工监测调查报告》,农民工“五险一金”参保率为工伤保险26.2%、医疗保险17.6%、养老保险16.7%、失业保险10.5%、生育保险7.8%、住房公积金5.5%。

^⑨ 根据国家统计局公布的数据整理。

农村居民中市民化的部分人员,主要是农村居民家庭的部分成员,以农民工为主要群体。农村居民家庭中的非市民化成员要为市民化成员分担买房等市民化成本。这使得农村居民要将相当部分收入用于预防性储蓄或为市民化筹资,从而影响到对生活改善型、发展型消费支出。城乡人口流动格局使老年人口越来越集中在农村,年龄越高集中在农村的比例越高。受分摊市民化成本以及子女成家、隔代照护等影响,农村老人储蓄少、收入低,普遍具有务工就业需求。目前,城乡养老保障水平差距明显,农村老人难以获得基本养老保障服务。农村年轻群体普遍外出务工,农村老人中空巢老人、独居老人迅速增多,亟须日间照料、助餐助洁、关怀探访、医疗护理等服务。但受限于农村老人的支付能力,迫切需要的养老服务难以转化为市场服务供给。由农村社会保障短板引发的农村居民消费结构将在一定程度上限制在基本生活开支范围,体现美好生活的生活改善型、发展型消费需求难以顺利转化为现实需求。只有破除农村社会保障短板,优化农民市民化成本分摊机制,才能将农村居民的潜在消费需求充分地激发出来。

（三）面向城市居民的产品和服务供给发展不足,影响下乡消费总量

农村提供的产品和服务被农村居民消费的只是一部分,还有一部分被城市居民消费。随着乡村产业振兴深入推进,部分产业领域的消费对象主要是城市居民,如休闲旅游、科普农业、健康养生等。城市居民美好生活向往的很多内容需要在农村实现。在大城市周边,城市居民下乡养老、休憩、创业等迅速增多,已经成为乡村产业振兴的重要驱动力。但在大部分地区,农村面向城市居民的产品和服务供给尚没有发展起来,导致城市居民下乡消费的选择少、黏性弱,限制了城市居民对农村产品和服务的消费需求,弱化了城市居民消费对乡村产业发展的带动力。发展面向城市居民的乡村产业,提供优质产品和服务,吸引更多城市居民下乡消费甚至生活和就业创业,在激发农村内需潜力的同时可以更好地促进各类要素下乡,夯实乡村产业高质量发展基础。

国家在农村开展了大量的公共服务设施建设,其中部分是按照城市标准建设,超过农村居民需要或者不适应农村居民的现阶段需求,造成了公共服务设施的闲置。通过向城市居民提供服务盘活利用这部分闲置设施,既能推动城市公共服务向乡村延伸,带动城市居民下乡消费,也能改造提升农村公共服务,发展相应服务产业,解决农村就业难题。典型领域是农村养老服务设施。农村居民养老服务需求以居家养老服务为主,但国家在农村建设养老服务设施以集中养老为主,不少功能齐备、设施先进的集中养老场所因此闲置。在具备条件的地区,探索闲置或未充分利用的农村集中养老服务设施向城市居民开放,引入城市养老服务运营主体或模式,就能在盘活利用农村集中养老服务设施的同时提高农村养老服务供给质量,释放城市居民对农村养老服务的消费需求,加快发展农村养老产业,进而影响农村居民养老理念,为解决农村养老难题提供新的可能路径。

田园生活是很多城市居民的向往。支撑城市居民田园生活的是一系列具体的产品和服务及其

在农村的消费场景。可以通过发展面向城市的乡村产业,让美好田园生活变成现实消费场景,吸引城市居民下乡消费,从而持久地扩大农村内需,创造更广阔的乡村产业发展空间。如乡村人文古迹、历史文化与游戏场景融合,为城市青年人员沉浸式体验提供现实载体。

（四）乡村产业发展层次低、供给弱,造成新时期工农“剪刀差”

城乡经济循环是国内经济大循环的基本构成,是使社会再生产实现良性循环的关键支撑。一直以来,农村作为廉价要素供给方和重要消费市场,为城镇化、工业化进而为国民经济发展提供了驱动力。在新时期,破除城乡二元结构进入深化改革阶段,城乡产业体系方面的差距凸显出来,成为城乡经济良性循环的瓶颈和阻碍。城乡经济良性循环表现为城乡要素和产品双向流动的动态均衡。目前,在城乡发展差距明显存在的情况下,城乡要素和产品仍处于以单向流动、自我循环为主的分离状态,城乡内需的联动作用无法发挥。重要原因是城乡产业体系的互联互通难以实现,城乡产品和服务的质量标准不统一,联通城乡的产业链、供应链薄弱环节多,阻碍了农村产品和服务顺利进入城市或成为城市居民的选择,限制了乡村产品和服务供给提升对城乡内需的引领和创造作用。农业产业方面,由于农村的农产品加工和流通产业不强,面向城市居民的农产品和食品供应以初级产品为主,农业生产的要素供应、农产品的精深加工、农业产业链的服务支撑多集中在城市,不利于农村的要素积累和农民分享产业链增值收益。

农业现代化是乡村产业的根基,但非农产业才是乡村产业振兴的主要空间。目前,乡村非农产业迅速发展,城市产业正向乡村梯度转移,但农村非农产业主体散、弱、小问题突出,很多是家庭作坊、简易工厂,生产流程、产品质量难以达到工业化要求,存在明显的城乡产品标准不统一、质量不一致问题,导致供给的产品和服务不能“进城”,只能在农村内部由农村居民消费。其关键原因是城乡产业体系尚未实现有效衔接,城市的产业规范、行业标准、工商管理等服务体系尚未延伸覆盖农村,很多农村产品和服务的供给处在市场监管之外。

一直以来,遇到经济增长压力采取的扩大内需措施基本是推动城市工业品下乡,而不是推动农村产品和服务进城,且下乡的工业品质量与城市消费的工业品质量差距明显。这就形成了以廉价要素、初级产品“进城”,以现代要素、工业制品“下乡”的新时期工农“剪刀差”。扩大农村内需必须从有效衔接城乡产业体系入手,深入推进供给侧结构性改革,提高乡村产业发展质量,使乡村产业更好融入城乡经济循环体系,为城乡居民创造更多更丰富的产品和服务供应,为城乡居民在农村空间范围内实现美好生活提供消费载体。

（五）乡村基础设施建设收入转化能力不足,影响投资扩张需求成效

农村具备现代生活条件的突出短板是基础设施。这些设施建设是农村现代化的重要内容,是

公共财政投入乡村建设的主要领域。公共财政投资转化为居民收入形成内需倍增效应是扩大内需的重要举措。但农村基础设施建设财政资金投入的使用效率不高,建设质量不高,对农村居民的收入转化不多。虽然,农村基础设施建设蕴藏着巨量的投资需求,但这些问题的存在既影响了依托基础设施的城乡居民消费,也限制了基础设施投资的内需倍增效应。目前,农村基础设施的公共财政投资项目沿用了城市基础设施建设管理办法,设置了严格的申报竞争程序、招投标流程和资质门槛要求。虽然各地优化了流程管理和资质要求,为小微企业设置一定比例的参与范围,鼓励农民合作社、乡村企业主体参与基础设施项目建设,但大部分农村市场主体难以参与到基础设施项目建设中,中标主体多数是城市大型企业集团。一部分由大型企业集团直接建设,当地农村主体和居民参与机会少,农村居民获得的就业机会和收入均较少;一部分则采取层层转包、分级发包的做法,最终由农村的主体参与实际建设。大量公共财政投资消耗在程序、流程和层层转包过程中,实际用于基础设施建设的资金有限。据某地区典型调查,高标准农田建设资金实际用于农田的仅有50%左右。^⑩这使得农村基础设施建设出现两个明显的问题,一是部分基础设施建设质量不达标、不实用,重建轻管护,难以充分发挥对乡村产业振兴和农民美好生活的支撑作用;二是农村居民在基础设施建设中获得的参与机会和就业机会少,后期管护参与的积极性不足,增收空间也较小。可见,农村基础设施建设投资,既没有完全转变为农村内需,也由于对农村居民的直接增收和间接增收作用较弱,削弱了投资的内需倍增作用,淡化了公共财政投资对农村经济增长的促进作用。除了基础设施外,农村还有大量的产业设施建设,其中很多是财政资金或特惠政策撬动的社会投资,仍会存在类似问题。全面推进乡村振兴,必然要投入巨量的公共财政用于乡村建设。需要重视其对农村居民增收的促进作用,提高投资的收入转化能力,更好发挥投资扩大内需的倍增作用。

三、城乡融合视域下扩大农村内需的战略路径

持续扩大农村内需,应在城乡融合视域下,围绕农村居民持续增收和生活提质,畅通城乡经济循环通道,破除城乡二元制度和发展差距对农村内需的制约,依靠全面推进乡村振兴、提高农村产品和服务供给质量持续释放内需潜能,并采取多元化路径和组合式政策工具,建立起扩大农村内需的有效制度体系,推动农业农村现代化融入国内经济大循环。具体而言,要以加快推动农村现代化为主攻方向,建设宜居宜业和美乡村,优化基础设施建设、管护和运营机制,创新公共服务供给机制,面向城乡居民需求高质量发展乡村产业,增强乡村建设投资、产业发展的富民增收作用,有效满足城乡居民美好生活需要,提升农村作为消费市场和要素市场的关键地位,为乡村振兴注入强劲动能。

^⑩ 笔者与该地区农业农村部门具体负责高标准农田建设工作的工作人员访谈得到的数据。该数据与笔者在其他地方的调研情况基本一致。

（一）顺应城乡两栖演变，拓展农民持续增收渠道

有效启动农村市场、切实扩大农村消费的关键是促进农民持续稳定增收，尽快缩小城乡收入差距。农民收入渠道有工资性收入、经营净收入、财产净收入和转移净收入。国家已经采取了一系列强有力措施推动农民收入增长。2023年中央一号文件提出了促进农民就业增收和农业经营增效、赋予农民更加充分的财产权益等政策措施。在落实好这些政策措施的同时，应顺应农村居民城乡两栖格局的演变趋势，针对农民工群体老龄化和就业格局的动态变化和返乡下乡人员迅速增多，推动城乡在就业创业、社会保障等方面的有效衔接，为农村居民持续增收创造条件。一是把农村居民在城市就业创业纳入城市的就业创业服务和保障体系；二是大力支持农村创业，针对不同群体推出差异化创业扶持措施，如重点支持青年群体创新创业，培育新型农业经营主体和服务主体、发展农村新产业新业态新模式，重点支持老年群体生计型创业，千方百计增加老年群体收入；三是重点发展劳动密集型和吸纳灵活就业、老年就业的产业，满足留守妇女、老年群体的就业需求；四是加快补齐农村居民的社会保障短板，提高农民的就业、养老、医疗、教育等保障水平；五是全面深化农村改革，尤其是土地制度和农村集体产权制度改革，打通资源变资本、资本变财富的渠道，拓宽农民财产性收入渠道，大幅度提高财产净收入所占比重及其对农民增收的贡献率。

（二）优化城乡市场格局，推动农村消费市场升级

释放城乡居民在农村消费潜力的关键是形成有效匹配的城乡市场格局，满足城乡居民的美好生活需求。要以满足城乡居民美好生活需求为导向，优化调整城乡市场格局，补齐农村市场短板，建立城乡统一的内需体系，缩小城乡居民消费差距，才能持续推动农村消费总量扩大、结构升级，增强农村消费拉动国民经济增长的作用。一是推动城市产品质量监管、行业生产标准等向乡村延伸，建立城乡统一的市场监督管理服务体系，尽快实现消费品在城乡的质量统一，让农村居民享受优质消费品；二是推动城市工业品下乡，要注重加强质量监管，避免下乡产品质量要求降低的情形；三是以农村基本具备现代生活条件为目标，增加农村在养老托幼、休闲娱乐、特色产品、功能食品、教育健康、文化体育等方面的供给数量和质量；四是积极发展网络消费，科学引导农村住房消费，持续改善农村消费条件，创新消费场景，引导和鼓励城市居民到农村消费，带动农村居民丰富消费内容、提升消费档次；五是清除抑制消费的各种障碍，促进农村消费潜力的全面释放。例如，在基础设施建设方面，要着力完善农村流通体系，健全农产品流通网络，加快补齐冷链物流短板，强化县域乡镇商贸设施和到村物流站点建设；在消费环境优化方面，要加强消费维权宣传，加大市场监管力度，健全消费者维权机制，规范农村市场秩序，依法打击假冒伪劣、虚假宣传、价格欺诈等违法行为；在消费金融发展方面，要健全消费信用体系，鼓励金融机构创新更多个性化的农村消费信贷产品，不断提升农村消费金融服务的质量和效率。

（三）坚持富民增效导向，优化乡村建设投入机制

建设农业强国和宜居宜业和美乡村，需要以公共财政投入撬动大量社会投资。推进农村现代化，实施乡村建设行动，应在打基础、利长远、补短板、调结构的基础设施建设上不断加大力度，以增强财政投入撬动社会投资和扩大内需作用为目标，优化调整乡村建设投入机制。一是建立政府财政资金稳定增长机制，确保各级财政用于农业林业水利等事务支出增长速度高于一般公共预算支出增速，各地区土地出让收益主要用于农业农村，做到取之于农、用之于农；二是增强财政政策与金融政策的协同效应，充分发挥财政资金的引导作用，鼓励和吸引更多社会资本参与乡村建设，完善乡村发展环境，提高乡村发展对市场主体吸引力，增加乡村建设和乡村发展投资总量；三是在城乡基础设施互联互通、农村基础设施适用性等方面着重开展工作，提高基础设施建设质量和可用性，发挥基础设施推动乡村全面振兴的作用；四是根据农村市场主体特点，调整基础设施建设项目管理机制，使农村基础设施主要由农村主体和农村居民参与建设，最大限度发挥对农村居民增收的促进作用。2020年11月，国家发展和改革委员会等九个部门联合发布了《关于在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式的意见》。2023年1月，国家发展和改革委员会发布《国家以工代赈管理办法》，明确“能用人工尽量不用机械”要求。2023年中央一号文件提出“在政府投资重点工程和农业农村基础设施建设项目中推广以工代赈，适当提高劳务报酬发放比例”。要将这些政策导向尽快落实到位。

（四）面向城乡美好生活，推动乡村产业高质量发展

按照城乡居民美好生活需要发展乡村产业，可以发挥供给创造需求、引领需求的作用，为城乡居民美好生活提供有效载体。目前，乡村产业发展政策以支持农业现代化和农村一二三产业融合为主，着力打造现代农业产业链、供应链。未来，应在坚守保障粮食等重要农产品稳定安全供给底线任务的前提下，着重面向城乡居民美好生活需要，调整和升级农村产业体系，丰富乡村经济形态，完善乡村市场体系，打造联通城乡的产业链、供应链，推动更多产业和产业环节留在乡村，健全城乡产业互联机制，畅通城乡消费和要素循环通道，实现城乡经济良性循环。要将农村生活性服务业作为战略性新兴产业进行培育，注重统筹城乡居民生活服务需求，加快发展餐饮购物、文化体育、旅游休闲、养老托幼、信息中介等生活服务，推进农村生活服务供给侧结构性改革，不断提升生活服务质量，为城乡居民提供更多消费新选择。推进城乡联通的县域商业服务体系建设，完善县乡村电子商务和快递物流配送体系，推动冷链物流服务网络向乡村下沉，发展共同配送、即时零售等新模式，为城乡居民消费升级创造便利条件。

参考文献

- [1] 高云才、常钦,2023,《铆足干劲,加快建设农业强国——访中央农办主任、农业农村部部长唐仁健》,《人民日报》1月7日第2版。
- [2] 顾天成、董瑞丰,2022,《消除“空白点”·大病有保障·政策有衔接》,《新华每日电讯》5月26日第4版。
- [3] 国家统计局,2022,《消费市场提质扩容 流通方式创新发展——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之七》,国家统计局网站。
- [4] 国家统计局,2023,《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》3月1日第9版。
- [5] 乔金亮,2023,《做好农民增收“两业”文章》,《经济日报》1月10日第5版。
- [6] 芦千文、孔祥荣,2022,《迈向共同富裕的小农户:动态特征、阻碍瓶颈与推进机制》,《当代经济管理》第9期。
- [7] 魏后凯,2022,《加快建设农业强国的重大意义和推进路径》,《农村工作通讯》第21期。