

作者：简尚波
邮箱：research@fecr.com.cn

中央“一号文件”发布，九措发力全面推进乡村振兴

2月13日，《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》（下称今年“一号文件”）正式发布，首次明确释放了“建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国”的强烈信号，从“抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供”等九个方面部署今年乡村振兴工作重点。本文在研读今年“一号文件”基础上，针对我国全面推进乡村振兴做出点评如下。

一、乡村振兴是全面性、系统性伟大工程

乡村振兴战略系2017年10月于党的十九大会议上首次提出，十九大报告针对实施乡村振兴战略提出了“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”的明确要求。2018年初发布的《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，从提升农业发展质量、推进乡村绿色发展、繁荣兴盛农村文化、加强农村基层基础工作、提高农村民生保障水平等角度推进乡村振兴，表明乡村振兴战略进一步细化落实。2021年初，《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》（2021年一号文件）发布，“全面推进乡村振兴”关键词在历年中央一号文件中首次出现，其背景是2020年中国脱贫攻坚目标任务如期全面完成。2021年一号文件主要从巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、加快推进农业现代化、大力实施乡村建设行动、加强党的领导等方面推进乡村振兴。2022年初，《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》发布，在提出全力抓好粮食生产和重要农产品供给、强化现代农业基础支撑、坚决守住不发生规模性返贫底线、扎实稳妥推进乡村建设的同时，明确提出聚焦产业促进乡村发展，具体涉及三次产业融合发展等，与2021年一号文件相比，全面推进乡村振兴的内容范围明显拓宽。

从今年“一号文件”内容来看，全面推进乡村振兴包括九大重点工作，其中：

“抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供”是农业发展的重点，直接关系到国家安全与社会稳定根本利益，“加强农业基础设施建设”“强化农业科技和装备支撑”都是针对包括粮食生产和农产品稳产在内的农业发展而言，有助于改善农业生产环境质量。

“巩固拓展脱贫攻坚成果”针对脱贫地区防止返贫，强调增强脱贫地区内生动力和帮扶结合，自2020年我国取得脱贫攻坚战胜利以来，近3年发布的中央一号文件都强调了该点内容。

“推动乡村产业高质量发展”和“拓宽农民增收致富渠道”具有高度一致性，乡村产业高质量发展反映了乡村经济内涵的丰富性，这是拓宽农民增收致富渠道的重要条件，反之，拓宽农民增收致富渠道有助于稳定农村劳动力资源，夯实乡村产业高质量发展的人力储备。与历年中央一号文件相比，今年“一号文件”强调了乡村产业“高质量发展”，反映了国民经济高质量发展的时代背景，国民经济高质量发展离不开城乡共同发展。

“扎实推进宜居宜业和美乡村建设”侧重于乡村生产与生活环境建设，推动乡村自然与人文环境美化。而“健全党组织领导的乡村治理体系”“强化政策保障和体制机制创新”侧重为乡村振兴巩固组织基础与制度基础。

表 1：历年“中央一号文件”内容要点

发布年份	文件名称	内容要点
2018	中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见	提升农业发展质量、推进乡村绿色发展、繁荣兴盛农村文化、加强农村基层基础工作、提高农村民生保障水平、打好精准脱贫攻坚战等
2019	中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见	决战决胜脱贫攻坚、保障重要农产品有效供给、扎实推进乡村建设、发展壮大乡村产业、全面深化改革、完善乡村治理机制等
2020	中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见	坚决打赢脱贫攻坚战、对标全面建成小康社会加快补上农村基础设施和公共服务短板、保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收、加强农村基层治理等
2021	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	实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、加快推进农业现代化、大力实施乡村建设行动、加强党对“三农”工作的全面领导
2022	中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见	全力抓好粮食生产和重要农产品供给、强化现代农业基础支撑、坚决守住不发生规模性返贫底线、聚焦产业促进乡村发展、扎实稳妥推进乡村建设等
2023	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	描绘建设农业强国的目标，提出了抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供、加强农业基础设施建设、强化农业科技和装备支撑、巩固拓展脱贫攻坚成果、推动乡村产业高质量发展、拓宽农民增收致富渠道、扎实推进宜居宜业和美乡村建设、健全党组织领导的乡村治理体系、强化政策保障和体制机制创新

资料来源：中国政府网、农业农村部，远东资信整理

二、全面推进乡村振兴具有高度重要性

全面推进乡村振兴关系到我们国家和平、繁荣、富强与稳定的大局。长期以来，我国形成了城乡经济和社会发展“二元结构”矛盾，从近期情况来看，人口城镇化现象依然明显，大量农民工进城务工等情形下，乡村地区部分面临的空心化问题值得警惕。

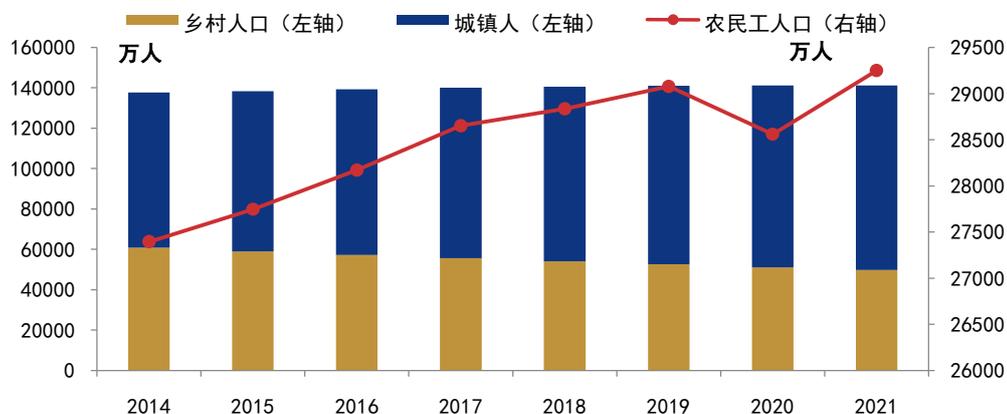


图 2：我国乡村人口数量递减与进城务工农民工数量趋增对比鲜明

资料来源：中国政府网、国家统计局、Wind 资讯，远东资信整理

全面推进乡村振兴，推动全国各省、市、自治区致力于建设好美丽富强乡村，有利于守住耕地红线，稳住粮食等关系国民经济命脉的物资安全，保护广大乡村地区绿水青山，壮大乡村经济力量并实现造福于民，从而防止过度城市化等造成的贫富分化加剧以及缓和“大城市病”等社会矛盾，摆脱乡村地区空心化风险，有助于真正实现全国人民共同富裕，中华民族伟大复兴。

三、乡村经济振兴的必备条件——加强农业基建与推动乡村产业发展

乡村经济振兴是乡村振兴的重要组成。其中：从农业基建来看，我国农业基建投资规模数以万亿元计，加强农业基建具有拉动投资需求，增强经济内生增长动力的作用，有助于改善农业基础设施状况，为农业强国建设夯实基础。2022年，中央财经委员会第十一次会议关于全面加强基础设施建设，提出了“加强农业农村基础设施建设”的号召，农业农村部、水利部等八部门联合印发了《关于扩大当前农业农村基础设施建设投资的工作方案》。从乡村产业来看，乡村产业高质量发展是乡村经济繁荣的重要表现，是国民经济高质量发展的重要组成，能够发挥缩小城乡贫富差距、增强村民福祉等重要作用。

今年“一号文件”具体针对“加强农业基础设施建设”提出了：加强耕地保护和用途管控、加强高标准农田建设、加强水利基础设施建设、强化农业防灾减灾能力建设共计四个方面任务。

其中，“加强耕地保护和用途管控”包含严格耕地占补平衡管理、严格控制耕地转为其他农用地、探索建立耕地种植用途管控机制、加大撂荒耕地利用力度等举措。从现实而言，第三次全国国土调查显示，我国虽然守住了18亿亩耕地保护红线，但耕地保护形势依然严峻，程序性、实质性违法占用耕地问题时有发生，耕地“非粮化”管控问题突出。例如2018年以来，自然资源部连续4年组织开展占补平衡核查的15.8万个补充耕地项目显示，查出存在问题的比例平均占5.2%。

“加强高标准农田建设”包含补上土壤改良与农田灌排设施等短板、加强黑土地保护和坡耕地综合治理等具体举措。高标准农田具有“农田质量高、产出能力高、抗灾能力高、资源利用效率高”等特征，是农田水利设施建设重点内容。截至2020年底，全国已完成8亿亩高标准农田建设任务，亩均粮食产能一般增加10%至20%，亩均节本增效约500元。2021年8月，国务院批复的《全国高标准农田建设规划（2021-2030年）》，明确到2025年建成高标准农田（下称农田）10.75亿亩，改造提升现有农田1.05亿亩，保障超1.1万亿斤粮食产能；到2030年建成农田12亿亩，改造提升现有农田2.8亿亩，保障超1.2万亿斤粮食产能。未来高标准农田建设还需加大各方面支持，包括拓宽融资渠道、吸纳社会资本投入等。

今年“一号文件”针对“推动乡村产业高质量发展”提出了：做大做强农产品加工流通业、加快发展现代乡村服务业、培育乡村新产业新业态、培育壮大县域富民产业共计四个方面任务。

其中，“培育乡村新产业新业态”明确了支持国家农村产业融合发展示范园建设，以及推进文化产业赋能乡村振兴计划、实施文化产业赋能乡村振兴计划、实施乡村休闲旅游精品工程、深入实施“数商兴农”和“互联网+”

农产品出村进城工程、建设农副产品直播电商基地等。其中，乡村休闲旅游与城市旅游具有一定的互补性，依托乡村旅游资源禀赋，加强乡村旅游资源开发既是乡村经济发展的有益途径，也是我国旅游业发展的重要抓手。据最新可得数据显示，2019年全国乡村旅游合计30.9亿人次，占国内旅游总人次的一半以上。“数商兴农”和“互联网+”农产品出村进城工程的提出，预示着数字科技与乡村经济具备融合发展的美好前景。

四、乡村振兴项目建设需要优化金融市场环境

乡村振兴从产业经济角度来看，需要落实到具体项目建设运营中来，其所需资金来源可包括市场主体自有资金以及股东支持、财政金融支持等。从债券融资环境角度而言，我国乡村地区面积广阔（886万平方公里）、人口基数庞大（截至2021年为4.98亿人）；乡村振兴工程浩大，产业与基建等项目层出不穷，涌现了大批市场主体参与，其中不乏信誉好的企业；与此同时乡村振兴项目融资需求巨大，这些都为乡村振兴相关企业和项目前往债券市场融资创造了条件。

远东资信今年1月发布的研究文章《我国乡村振兴战略实践及其债券融资分析》显示，近年我国乡村振兴债券市场呈现地方债、金融债、非金融企业债务融资工具、公司债、企业债五类券种设立乡村振兴专项债的“多点开花”格局。2014至2022年，五类乡村振兴债券累计发行362只、融资3610.66亿元，支持发行主体209家；公开信用评级的发行人主体评级密集于AA（含）以上水平，债项评级以AAA与A-1高信用等级为主。

展望未来，全面推进乡村振兴需要债券市场加强配套支持，为此需要加强相关政策资源衔接协调，提升债券市场支持乡村振兴的精准性与普惠性，加大对乡村绿色发展和科技创新等领域支持力度，实现债券市场和乡村振兴双向互动发展。

【作者简介】

简尚波，上海财经大学政治经济学专业硕士，远东资信研究与发展部高级研究员。

【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估机构。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，远东资信开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务，为中国评级行业培养了大量专业人才，并多次参与中国人民银行、国家发改委和中国证监会等部门的监管文件起草工作。

远东资信资质完备，拥有中国人民银行、国家发改委、中国证监会、中国银行间市场交易商协会和中国保险资产管理业协会等政府监管部门和行业自律机构认定的全部信用评级资质。



远东资信评估有限公司

网址：www.sfecr.com

北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层
电话：010-57277666

上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层
电话：021-65100651

【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上去理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。