

# 关于乡村人口合理分布和产业振兴实现路径的探讨

沈水生\*

**【摘要】**本文描述了我国乡村人口和县域产业现状，并对照2035年基本实现农业农村现代化的目标对现状进行评价。本文认为，总体上看，我国不存在乡村人口“空心化”问题，而是存在农业转移人口市民化滞后问题；不存在缺乏劳动力问题，而是存在年轻劳动力不愿务农问题；农业发展成绩斐然，但是与现代化目标还差距很大；县域经济发展较快，但是多数地方产业支撑力不强。基于以上问题，本文提出了合理分布乡村人口和推进县域产业振兴的路径建议，即：确立城市人口综合承载能力与就业吸纳能力相匹配原则，加快推进农业转移人口市民化；大力推动产业梯度转移，发展县域二三产业；发挥当地资源优势，大力扶持县域一二三融合产业、旅游休闲产业、健康养老产业、文化产业、传统手工业发展；有序推进农业现代化，发挥农业的三重就业功能；在确保乡村人口当前利益不受损、长期利益能增加的前提下，科学实施迁村并点；大力发展养老服务以应对乡村常住人口老龄化。

**【关键词】**乡村振兴 市民化 县域经济

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.04.008

习近平总书记深刻指出，“民族要复兴，乡村必振兴”；“没有农业农村现代化，就没有整个国家现代化”。到2035年基本实现社会主义现代化，必须基本实现农业农村现代化。农业农村现代化是目标，实现目标的措施手段是全面推进乡村振兴。党的十九大提出了乡村振兴战略，《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》等重要文件对实施乡村振兴战略、实现农业农村现代化的目标任务、政策措

施、组织保障等作出了总体安排，明确要全面推进产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴。为了贯彻落实好党中央、国务院决策部署，笔者认为，一是既要全面推进各领域振兴，又要突出产业振兴这个重点。因为在各领域振兴中，最基础、最关键的环节是产业振兴。只有产业振兴了，才能吸纳就业、提高收入，吸引和留住劳动力和人才；才有财力支持文化振兴、生态振兴；才有财力开展乡村

\* 沈水生，人力资源社会保障部农民工工作司副司长、一级巡视员，乡村振兴办副主任。

建设,更好推进法治、德治与自治相结合的社会治理。二是要在农业人口转移的大背景下,按照中央关于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”的要求,统筹推进新型城镇化和乡村振兴。因为,只有减少农民才能致富农民,以人为核心的新型城镇化是乡村振兴的必要条件;在乡村产业振兴、乡村建设过程中必须动态适应农村人口变化,才能形成合理的人口分布和产业布局,避免造成资源投入浪费。那么,未来应该如何合理分布农村人口,如何推进乡村产业振兴?本文拟对其实现路径进行分析探讨。

## 一、截至2020年的乡村人口和县域产业现状概况

### (一) 2020年乡村人口概况

据国家统计局“七普”人口数据,全国人口为14.1亿人;户籍人口城镇化率为45.4%,约6.4亿人;常住人口城镇化率为63.89%,约9亿人。据住建部2020年统计年鉴,全国城市数量为687个,城市建成区面积为60721平方公里,城区户籍人口44253万人、暂住人口9509万人。全国1495个县,县城建成区面积20867平方公里,县城户籍人口14055万人、暂住人口1791万人。全国有建制镇18822个,建成区面积43385平方公里,建成区户籍人口16596万人、常住人口18433万人。另据民政部数据,截至2020年底,县级行政区划单位2844个,其中市辖区973个、县级市388个、县(旗)等其他县级单位1483个;全国村委会50.2万个,村民小组376.1万个。根据国家卫健委发布的《2020年度国家老龄事业发展公报》,乡村60周岁及以上人口占乡村总人口的23.81%,比城镇高出近8个百分点。

根据以上数据推算,并结合实际情况,我们可以简略地描绘出2020年乡村人口概况:在我国大陆960万平方公里的广袤大地上,乡村

地区占地约947.5万平方公里,约占陆地面积的98.7%;乡村常住人口5.1亿人,约占乡村户籍人口的三分之二,占全国人口的36.11%,略多于三分之一;还有约2.6亿农民工为主体的农业转移人口户籍在乡村但是常住在城镇,占乡村户籍人口的三分之一。全国有50.2万个行政村、376.1万个村民小组,平均每个村落中有三分之一的人口常住在城镇,其中以60周岁以下人口为主;留守乡村的人口中60周岁及以上老人接近占四分之一。各村落外出人口占比存在差别,部分村落出现“空心化”现象,即半数以上人口离开本村,他们的住房常年空置且插花式零散分布在本村中,村里大多数时候以老年人为主。

### (二) 2020年农业发展概况

据国家统计局数据,全国国内生产总值1015986亿元,其中,第一产业增加值77754亿元,占国内生产总值比重为7.7%;年末全国就业人员75064万人,其中城镇就业人员46271万人;全国就业人员中,第一产业就业人员占23.6%;预计全员劳动生产率为117746元/人。

根据以上数据推算,并结合实际情况,我们可以简略地描绘出2020年农业发展概况:年末乡村就业人员28793万人,占乡村常住人口的56.5%,比全国就业人员占全国人口53.2%高3.3个百分点;其中农业就业人员17715万人,占乡村就业人员的61.5%,占乡村常住人口的34.7%。农业就业人员占全国就业人员的23.6%,但创造的GDP只占7.7%;农业就业人员劳动生产率43892元/人,只有全员劳动生产率的37.3%。需要指出的是:虽然缺乏统计数据,但是大量实地调查研究均反映,务农人口年龄老化。2008年就有研究认为,中国务农人口平均年龄在40岁至50岁,再过10年将达到50岁至60岁。目前,60周岁及以上的老年人口务农是普遍现象。如果将老年人口纳入农业就业人员统计,那么农业就业人员的劳动生产

率实际上更低。

### (三) 2020年县域内二三产业发展概况

“县域”和“乡村”是内涵、外延不同但重合度较高的两个概念。“县域”与“市辖区”相对，不包括市辖区内的乡村区域，但包括县级市、县（旗）等其他县级单位内的城镇建成区域；“乡村”与“城镇建成区”相对，包括市辖区内的乡村区域，但不包括县级市、县（旗）等其他县级单位内的城镇建成区域。因为市辖区内的乡村区域和人口在全国乡村区域和人口中占比较小，而且市辖区内城市建成区对本地农业和乡村的带动支持能力强，本文不予研究。县级市、县（旗）等其他县级单位内的城镇建成区是辐射带动本地乡村区域经济社会发展的最直接、最关键因素，推进本地乡村振兴必须大力发展“县域”内二三产业，因此，本文对县域内二三产业发展进行研究分析。

据新华网发布的壹城智库《2021中国县域高质量发展报告》中有关2020年数据，在全国1871个县域中，户籍人口接近8.91亿人，常住人口为7.45亿人。地区生产总值占全国的37.95%，按常住人口计算的人均GDP仅为全国平均水平的73.54%。地区生产总值最高的江苏昆山市和江阴市超过了4000亿元，但1501个县域（占比约为80%）的经济规模低于300亿元，其中70多个经济规模低于10亿元。全国共有370个县域经济规模超过300亿元，433个县域本级财政一般公共预算收入超过15亿元，584个县域人均GDP超过5万元/人（为全国平均水平71878元的69.6%），同时符合上述三个特征的县域共计252个，占县域总数的13.5%。另据住建部2020年统计年鉴，全国1495个县城，户籍人口14055万人、暂住人口1791万人；全国有建制镇18822个，建成区常住人口18433万人。

根据以上数据推算，并结合实际情况，我们可以简略地描绘出2020年县域内经济发展尤

其是二三产业发展概况：全国1871个县域，常住人口为7.45亿人，其中县城及建制镇建成区常住人口在3.43亿人以内。经济发展水平总体上不高，常住人口人均GDP仅为全国平均水平的73.54%。除了大型都市圈内的少数县域人均GDP高于全国平均水平甚至已经基本实现现代化之外，绝大多数县域经济发展水平较低，人均GDP低于全国平均水平70%的县域数占县域总数的68.8%。经济发展水平较低的县域中，制造业普遍较弱，企业数量少、规模小；建筑业规模不大，主要承担本县域内城乡住宅、县乡村道路、小型公共建筑等建设；有矿产资源的县域仅有少数小型采矿企业；水电气热生产和供应业主要为本地提供城乡自来水、电力、燃气和城镇供热服务。第三产业以政府公共管理、教育医疗文化科技体育等公共服务为主，也有小规模批发和零售业、交通运输仓储和邮政业、住宿和餐饮业、信息技术服务业、金融业、房地产业、旅游等商务服务业、娱乐业、居民服务业，但以小微企业为主，也主要在县域内提供服务，以县域内经济循环为主。县域内所需来自于县域外的制造业产品和服务，主要依靠外出务工、财政转移支付，以及部分制造业、农业产品外销，来获得收入与县域外进行商品交换。

## 二、对乡村人口和县域产业现状的评价

到2035年基本实现农业农村现代化，是乡村振兴的目标，也是评价乡村人口和县域产业现状的依据。衡量是否基本实现农业农村现代化，应该有一套系统的标准，其中至少包括三个指标。一是农业（含农、林、牧、渔业）增加值在GDP中占比。随着经济社会发展，虽然农业发展水平和农产品质量不断提升，但是二三产业发展更快，因为人口增速和人均食品需求量增速有限，而二三产业尤其是服务业的发展空间无限。这将引起经济结构发生转变，第

三产业增加值比重将高于第二产业，第二产业增加值比重将高于农业，现代化国家的农业增加值占比通常会降低到10%以下。二是农业就业人口在就业总人口中占比。在现代化国家中，得益于市场对资源配置的决定性作用、科技和管理水平的普遍提高、劳动资料的现代化等多重因素，一二三产业从业人员的劳动生产率差距较小。因此，伴随着一二三产业增加值结构的变化，其就业人数的结构也将发生变化，第三产业就业人数比重高于第二产业，第二产业就业人数比重高于农业，农业就业人口在就业总人口中占比通常低于10%，目前欧美发达国家农业就业人口占比甚至不到5%。三是乡村常住人口在总人口中占比。农业社会向现代化转型的过程包含着工业化、城镇化、农业现代化进程，在二三产业就业人数不断增加、占比不断提高的情况下，由于与乡村相比城市具有集聚效应，因此相应地会伴随着农业人口的转移，即农业人口会逐步由务农农民转变为二三产业工人、由乡村居民转变为城镇市民。现代化国家中，城镇化率通常在80%以上，乡村常住人口占总人口的比重将降低到20%以下。对照以上三个指标来评价截至2020年我国乡村人口和县域产业现状，可以得出以下结论。

总体上看，我国乡村不存在人口“空心化”问题，而是存在农业转移人口市民化滞后问题。2020年，我国户籍人口城镇化率仅为45.4%，即使加上农民工及其随迁家属，常住人口城镇化率也只有63.89%，与现代化国家城镇化率80%还相差16个百分点。这表明从宏观层面总体上看，我国乡村并未“空心化”，反而是常住人口过多。之所以出现乡村“空心化”的认知，主要是因为微观层面有部分村庄一半以上人口已经转移到城镇常住，但由于农业转移人口市民化滞后，他们还需要保留在乡村的住宅和土地作为防范风险的“退路”，使得这些村庄在多数人口已经转移的情况下却难以迁村并点，尤其留守人口很多是老人、儿童和妇女，

老龄化程度很高，导致本村庄生产和生活的活力不足。

总体上看，我国乡村不存在缺乏劳动力问题，而是存在年轻劳动力不愿务农问题。2020年，我国乡村就业人员28793万人，占乡村常住人口的56.5%，比全国就业人员占全国人口53.2%高3.3个百分点。其中，农业就业人员17715万人，占全国就业总人口的23.6%，与现代化国家10%以下的比例相差13个百分点以上。如果加上60周岁及以上务农老年人口，那么我国农业就业人口不是缺少而是太多。目前真正存在的问题，是我国务农人口平均年龄可能已达到50岁至60岁，大量60周岁及以上老年人口务农，而1980年后出生的乡村人口大都不愿从事农业生产经营，这对未来的国家粮食和农业安全造成很大隐患。

总体上看，我国农业发展成绩斐然，但是与现代化目标还差距很大。目前，我国粮食年产量稳定在1.3万亿斤以上，菜果鱼肉蛋奶产品丰富，农业生产能力早已实现保障全国人民“吃得饱”，并已迈进让全国人民“吃得好”发展阶段。在二三产业更快发展的影响下，农业增加值占GDP比重为7.7%，达到现代化国家标准。不过，农业就业人口的劳动生产率只有全员劳动生产率的37.3%，如果加上务农老年人口计算则实际上更低。这反映出我国农业现代化程度较低，小农户生产经营仍然是主要的农业发展模式。

总体上看，我国县域经济发展较快，但是多数地方产业支撑力不强。目前，我国县域经济在宏观经济带动下也快速发展，县城建设日新月异，全国已有388个县级市，占县域数量的20.7%。不过，多数县域产业支撑力还不强。虽然县域人均GDP低于全国平均水平是正常现象，但是68.8%的县域人均GDP低于全国平均水平的70%，反映出县域与市辖区差距较大。尤其是中西部地区县域经济以县域内循环为主，收入的最大来源是外出务工带回收入和财政转移支付，本地产业较弱。

### 三、关于合理分布乡村人口和推进县域产业振兴的建议

基于目前乡村人口和县域产业的现状及差距，建议通过以下路径合理分布乡村人口，推进县域产业振兴，确保到2035年基本实现农业农村现代化。

#### （一）确立城市人口综合承载能力与就业吸纳能力相匹配原则，加快推进农业转移人口市民化

自党的十八大提出有序推进农业转移人口市民化以来，中央和各地出台了一系列政策措施，一方面，推动有条件有意愿的农民工及其随迁家属在就业地落户并全面享受市民权益；另一方面，推动基本公共服务常住人口全覆盖，让尚未落户的农民工及其随迁家属持居住证在就业地逐步享受各项基本公共服务。目前，农业转移人口市民化已经取得很大进展，但是多数农业转移人口在常住地的住房保障、子女上学、参加职工社会保险等关键问题尚未解决，这将使得其年老后不得不返回农村，从而制约城镇化和农业农村现代化发展。为此，对各地推进农业转移人口市民化工作应坚持激励与约束并重，确立城市人口综合承载能力与就业吸纳能力相匹配原则，要求其必须按照法规政策要求落实常住人口享受基本公共服务的权益，真正实现市民化；对于不能落实市民权益的城市，从建设用地、产业规划、重大项目布局等方面限制其产业规模和就业规模。

#### （二）大力推动产业梯度转移，发展县域二三产业

目前，我国的制造业已具备巨大的产能，不仅能满足国内需求，而且成为向国外大量出口的“世界工厂”。这些制造业企业主要分布在东部沿海地区。在这种情况下，中西部地区县域发展制造业总的来看缺乏成长空间和竞争

力。与此同时，随着土地和人工成本上升、市民化政策落实以及城市对更高品质的追求，东部地区已经开始产业转型升级、腾笼换鸟。为此，建议依托对口支援西藏新疆、东西部协作、京津冀协同发展、长三角一体化发展等机制，有针对性地出台政策措施，大力推动东部地区大城市部分制造业企业梯度转移到中西部地区县域发展。对于数据中心、呼叫中心等更适合在中西部地区发展的服务业业态也大力推动转移。

#### （三）发挥当地资源优势，大力扶持县域一二三融合产业、旅游休闲产业、健康养老产业发展

县域地区地域辽阔，农业资源、生态资源和旅游资源丰富，是国家农业产品、生态产品和旅游产品的主要供给地，也是富余劳动力的重要供给地。从可持续发展角度看，县域产业振兴除了承接梯度转移的部分制造业和服务业之外，应发挥当地资源优势，定位于主要提供农业产品、生态产品、旅游休闲和健康养老产品，大力发展农业以及产业链上的农业生产资料、农业技术服务、农产品加工、农产品销售等二三产业，大力发展乡村休闲、自然风光旅游以及产业链上的相关产业，大力发展健康养老以及产业链上的相关产业。在此基础上，随着县域常住人口收入提高，带动发展县域生活服务业。

#### （四）有序推进农业现代化，发挥农业的三重就业功能

在我国全面推进乡村振兴，到2035年基本实现农业农村现代化的过程中，农业的发展既具有各国产业发展史上产业转型升级的普遍特征，又具有特殊特征。一方面，现阶段我国农业发展不仅需要转型升级实现现代化，而且这种需要更加紧迫以尽快吸引和留住年轻人口从事农业；另一方面，与现代化国家乡村老年人

口可以依靠养老金保障基本生活不同,现阶段我国乡村老年人口和临近老年的人口养老金水平还不能保障其基本生活,从而需要农业保留部分小农户生产经营模式以向他们提供就业机会增加收入。推进乡村振兴过程中的农业发展战略和路径,应该统筹兼顾这两类性质相反的现实需要,分别针对不同年龄段乡村人口对收入水平和生活水平的期望以及由此派生的就业需求,同时推行多种农业发展模式,发挥农业的三重就业功能。第一重就业功能是发展现代化农业企业和家庭农场,吸引1980年后出生的“新生代”、尤其是2000年后出生的“新世纪一代”年轻劳动力从事农业;第二重就业功能是推广“合作社+农户”等模式,以保持1960年至1980年出生的“中生代”返乡农民工生活水平不降低;第三重就业功能是保留自留地,以兜底保障1960年之前出生的“60前”老年人口基本生活。

#### (五) 在确保乡村人口当前利益不受损、长期利益能增加的前提下,科学实施迁村并点

任何一个国家在由乡村人口占绝大多数的农业社会向城镇人口占绝大多数的现代化社会转型过程中,随着乡村人口不断转移,都会出现村庄数量减少、村庄内部人口减少现象,这是不可避免的发展趋势。针对由此引起的部分村庄“空心化”问题,解决的对策不是限制乡村人口转移,而是科学实施迁村并点,根据实际情况因地制宜对“空心化”村庄进行合并,科学规划新村庄的选址、规模、布局、公共设施、建筑风格、建筑功能等,结合当地财力和乡村人口支付能力逐步建设,确保乡村人口当前利益不受损、长期利益能增加。

#### (六) 大力发展养老服务以应对乡村常住人口老龄化

1978年,我国乡村人口占全国总人口的82.1%,其中97.5%为贫困人口。自改革开放至

2035年,我国只用50多年时间就将走完发达国家一百多年走过的路,基本实现现代化,规模之大、速度之快、时间之短,绝无仅有。同时我们也要看到,在人均预期寿命近80岁的情况下用50多年时间难以实现所有人的现代化。很多在低收入发展阶段出生、只拥有小学文化程度甚至文盲的乡村老人,很难与时俱进地适应现代化进程中工作和生活的变化。如何安顿好这些乡村老人,是一项非常重要且具有挑战性的任务。而且,根据全国老龄办的预测,到2035年,我国乡村60岁及以上人口在乡村人口中的比例将升至37.7%。因此,时不我待,建议加大财政投入和政策扶持力度,大力发展乡村养老服务,确保乡村老年人口老有所养,分享国家现代化的成果。

通过以上路径,到2035年时,我国城市吸纳的乡村转移人口数量进一步增长,常住人口基本实现市民化;县域内的制造业、一二三融合产业、旅游休闲产业、健康养老产业发展壮大,就业人数和收入水平不断提高,在县城和建制镇实现市民化;现代化农业成为农业发展的主流,“新生代”“新世纪一代”职业农民成为农业生产的主体力量,1980年前出生的中老年人口也通过“合作社+农户”、自留地等小农户生产经营弥补居民基本养老金水平,保障基本生活;乡村人口根据实际情况自愿选择外出或留乡返乡创业就业,农业劳动力将降低到全国就业总人数的10%左右,乡村常住人口将降低到全国总人口的20%左右;村落数量减少但村庄更美丽更宜居更有活力,乡村老年人口通过机构养老、社区养老、居家养老等多种模式得到基本的养老服务。到那时,农业农村现代化基本实现。

(责任编辑:杨婷)