

WORLD AGRICULTURE

世界农业

- ★ 中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价核心期刊
- ★ 中文社会科学引文索引(CSSCI)扩展版来源期刊
- ★ 中国农林核心期刊
- ★ 国家新闻出版广电总局第一批认定学术期刊
- ★ 中国知网(CNKI)数据库全文收录

主管单位 中华人民共和国农业农村部
主办单位 中国农业出版社有限公司
指导单位 农业农村部国际合作司
协办单位 农业农村部对外经济合作中心
农业农村部农业贸易促进中心
(中国国际贸易促进委员会农业行业分会)
农业农村部国际交流服务中心
中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表团
中国人民大学农业与农村发展学院

刊名题字：吴作人

1979 年创刊

月 刊



世界农业编辑部
微信公众号

总 字 第 560 期
2025 年第 12 期

世界农业 编辑委员会

主 任 马有祥

副 主 任 (按姓氏笔画为序)

广德福 马洪涛 王 平 朱信凯 杜志雄 何秀荣 张陆彪 顾卫兵

委 员 (按姓氏笔画为序)

王林萍 韦正林 仇焕广 孔祥智 叶兴庆 司 伟 吕 杰 朱 晶 朱满德 刘 辉
刘均勇 李先德 李翠霞 杨敏丽 吴本健 宋洪远 张林秀 张海森 张越杰 陈昭玖
陈盛伟 苑 鹏 罗小锋 罗必良 金 轲 金文成 周应恒 赵帮宏 赵敏娟 胡冰川
姜长云 袁龙江 聂凤英 栾敬东 高 强 黄庆华 黄季焜 彭明喜 程国强 蓝红星
樊胜根 潘伟光

主 编 王 平 李庆海

副 主 编 郭 辉 张丽四

执行主编 贾 彬

责任编辑 卫晋津 张雪娇 李 辉

编 辑 吴洪钟 汪子涵 陈 璿 程 燕

SHIJIE NONGYE

出 版 单 位 中国农业出版社有限公司

印 刷 单 位 中农印务有限公司

国内总发行 北京市报刊发行局

国外总发行 中国出版对外贸易总公司

(北京 782 信箱)

订 购 处 全国各地邮局

地 址 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮 编 100125

出 版 日 期 每月 10 日

电 话 (010)59194435/988/990

投 稿 网 址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

官 方 网 址 <http://www.ccap.com.cn/yd/zdqk>

定 价 28.00 元

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

◆凡是同意被本刊发表的文章，视为作者同意本刊将其文章的复制权、发行权、汇编权以及信息网络传播权转授给第三方。特此声明。

◆本刊所登作品受版权保护，未经许可，不得转载、摘编。

城乡融合发展：欧美经验镜鉴下的中国路径探索	段晓鑫 胡志全 (5)
乡村银发经济高质量发展的理论内涵、国际经验与实现路径	魏晓轩 蔡定昆 (17)
美国蔬菜保险发展历程、体系构建及经验借鉴	李 昊 乔立娟 (30)
将食育提升到国家战略：日本经验对中国的启示	王智熠 朱俊峰 (43)
数字素养对农户耕地撂荒决策的影响与机制研究	郑欣悦 辛晓惠 (55)
破解种源“卡脖子”困局：基于育种主体行为视角的种质资源深度开发利用	肖 茜 苏 秦 李冬梅 (68)
村社主导下集体经济嵌入式发展的路径探索	杨丽新 (80)
数字化转型与涉农企业成本黏性 ——基于自然与市场双重风险视角	李 宁 任金政 李 帅 (92)
农业数字化转型背景下农业绿色发展：逻辑、挑战与路径整合	轩轶轲 (105)
农业生产外包何以影响农户生计韧性 ——基于迂回生产投资的视角	刘 强 吕 杰 (116)
其他	
国际农产品市场价格与贸易形势月报（第 49 期）	农业农村部农业贸易预警救济专家委员会 (128)
2025 年 1—10 月中国农产品贸易监测	赵若君 (132)
农业贸易百问：一碗螺蛳粉如何“嗦”出全球大市场？	田江帅 (136)
COP28 宣言的新特点与新启示	陶 畅 曾 夕 茹 蕾 (138)
全球南方农业领域绿地投资动向分析	陶 畅 茹 蕾 张 浩 等 (142)
日本构建开放型智慧农业生态系统的经验与启示	国 旭 茹 蕾 张怀墨 等 (146)
发展农遗特色产业 赋能乡村产业振兴	王宏磊 宋雨星 孔双阳 等 (150)
日本绿色农业发展经验对我国农业国际传播的启示	王 倩 肖 敏 郭文川 等 (152)
为构建高效能农业科技创新体系提供学术支撑 ——评《中国农业科研投入的空间溢出效应研究》	程国强 (155)

Urban-Rural Integration Development; An Exploration of China’ s Path by Learning from the Experiences of the European Union and the United States	DUAN Xiaoxin, HU Zhiquan (5)
Theoretical Connotation, International Experience and Implementation Path of High-quality Development of Rural Silver Economy	WEI Xiaoxuan, CAI Dingkun (17)
The Development Process, System Construction, and Experience Reference of Vegetable Insurance in the United States	LI Hao, QIAO Lijuan (30)
Elevating Food Education to a National Strategy: Insights from Japan for China	WANG Zhiyi, ZHU Junfeng (43)
The Impact and Mechanisms of Digital Literacy on Farmers’ Farmland Abandonment Decisions	ZHENG Xinyue, XIN Xiaohui (55)
Breaking the Seed Source “Sticking Neck” Dilemma: Deep-level Exploitation and Utilization of Germplasm Resources from the Behavioral Perspective of Breeding Actors	XIAO Xi, SU Qin, LI Dongmei (68)
Exploration of the Path for the Embedded Development of Collective Economy under the Leadership of Village Communities	YANG Lixin (80)
Digital Transformation and the Cost Stickiness of Agricultural Related Enterprises —Based on the Dual Risk Perspectives of Nature and Market	LI Ning, REN Jinzheng, LI Shuai (92)
Agricultural Green Development in the Context of Agricultural Digital Transformation; Logic, Challenges, and Path Integration	XUAN Yike (105)
The Impact of Agricultural Production Outsourcing on Farmers’ Livelihood Resilience —Based on the Perspective of Circuitous Production Investment	LIU Qiang, LÜ Jie (116)

城乡融合发展：欧美经验镜鉴下的中国路径探索

◆ 段晓鑫^{1,2} 胡志全¹

[1. 中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京 100081;
2. 青岛农业大学经济管理学院(合作社学院) 青岛 266109]

摘要：城乡融合发展是中国式现代化进程中破解城乡二元结构、实现共同富裕的必然要求。本文采用文献归纳与比较分析法，在系统梳理、对比欧美城乡要素、公共服务、空间及生态融合的政策实践基础上，基于中国基本国情，提出新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴背景下中国实现城乡融合发展的路径。研究表明，欧美国家通过青年农民培育、资本扶持、空间统筹及环境标准约束等举措，促进城乡各资源要素之间双向流动与均衡配置。中国可借鉴其经验，设立青年返乡创业基金、城乡教育医疗帮扶、进行县域内功能区规划以及健全乡村生态保护补偿制度等政策组合，形成具有中国特色的城乡融合发展新模式。

关键词：城乡融合发展；欧美经验；中国路径

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2025.12.001

1 引言

城乡关系是中国从传统农业国家迈向现代化征程中面临的重大挑战，如何实现城乡协调发展、共同繁荣，是全面建设社会主义现代化国家必须妥善处理的关键议题。新中国成立以来，在马克思主义城乡关系理论指引下，国家发展战略持续演进，城乡关系也先后经历了城乡二元对立、城乡协调互动、城乡统筹发展、城乡一体化推进、城乡融合发展等不同变迁阶段^[1-2]。党的二十届三中全会指出：“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”，明确了城乡融合发展在解决城乡关系上的重要作用、彰显了城乡融合发展在中国现代化建设中的重要地位和深远意义。2025 年中央一号文件继续紧扣这一主题，强调要坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，锚定推进乡村全面振兴，千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收，为推进中国式现代化提供基础支撑。

学术界关于中国城乡融合发展的研究可概括为国内发展路径探索与国外经验借鉴两个方面。在国内发展路径探索方面，诸多学者基于系统性研究，着重论证了要素流动整合、公共服务均等化配置、空间规划协同优化和生态环境共保共治这四个维度在推动城乡融合发展进程中的核心支撑作用。范建刚和赵志强提出要全方位推进城乡功能、产业、要素、社会等的深度融合，牢牢把握城乡空间、要素、产业、市场、公共服务这

收稿日期：2025-05-21。

基金项目：中国农业科学院科技创新工程项目（10-IAED-02-2025）。

作者简介：段晓鑫（2001—），女，山西大同人，硕士研究生，研究方向为城乡融合发展。

通信作者：胡志全（1972—），男，内蒙古包头人，博士，研究员，研究方向为农业农村现代化理论与政策，E-mail: huzhiquan@caas.cn。

五大融合方向，打造乡村产业振兴的多元保障机制^[3]。同时，孟莹等基于时空演进视角，构建起要素、公共服务、空间与生态融合四个维度的测度体系，精准剖析中国城乡融合发展水平^[4]。而朱玉春等则立足于县域层面，阐述了城乡融合的理论内涵，从要素、资源、空间维度构建实践路径^[5]。为扎实推进城乡融合发展与共同富裕目标实现，顾爽和刘进进提出要视城乡为一体，全方位推进城乡在经济、空间、社会、生态方面的全面融合^[6]。这与习近平总书记关于“要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划，促进城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展”的重要论述方向高度一致。

从国外经验借鉴看，西方一些国家和地区在处理城乡关系方面，有着长期积淀形成的成熟模式与丰富经验。这对中国强化城乡融合发展的顶层设计、推进模式创新具有一定的借鉴价值。陈磊和姜海通过探究美、英、德、日、韩等发达国家城乡融合模式与经验，总结出这些国家城乡融合发展分别表现为城乡互促、乡村主导、城乡等值等一些发展典型模式，为中国城乡融合的实现路径提供经验参考^[2]。刘天军和闫振宇通过对比国际乡村建设经验的共性与差异，提出国际经验下中国美丽乡村建设的本土化路径，为中国城乡融合提供了新的思路借鉴^[7]。Lillemets 等通过文献归纳，将共同农业政策（CAP）对欧盟农村地区社会经济的影响进行了全面概述，为欧盟农村发展提供理论参考与实践路径^[8]。而 Vohra 等通过分析美国农村卫生政策现状及各州可作国家变革范式的政策实践，构建了农村良好发展方案框架^[9]。同时，Shortall 和 Warner 通过对比欧美农村发展政策，揭示欧美农村发展政策在“跨大陆背景”下的核心差异与相似性，为不同体制下的农村发展路径建设提供了分析框架^[10]。

综上，在国内发展路径探索方面，现有研究已证明要素、公共服务、空间规划、生态四个维度在促进城乡融合发展中占据着重要地位，并在借鉴国外经验时对政府作用、法律保障、财政支持、政策差异等关键经验点作出了提炼和总结。但这些研究大多停留在不同国别模式总结和整体描述层面，对发达国家在这四维度上政策差异的系统性比较与可借鉴之处上的深入研究仍显不足。因此，本文聚焦这四个维度，运用文献归纳与比较分析法，探究欧盟与美国有哪些促进城乡融合政策；基于中国实际国情与现存问题，又该如何科学借鉴其经验进行精准施策。本文的学术边际贡献主要体现在：其一，构建四维整合框架对欧美政策进行系统性比较与差异化解构，突破现有研究多囿于国别整体描述或单一维度的局限；其二，基于中国核心困境与新阶段要求，提出内在协同的“四维协同”发展路径，既丰富了城乡融合理论框架与跨国比较研究，也为破解中国式现代化中的城乡二元结构提供了更具操作性的政策参考。

2 欧美城乡融合政策实践分析

在城市化快速推进的过程中，城乡发展不平衡是许多国家和地区普遍遭遇的难题。欧美地区作为经济发达且城市化程度较高的区域，在促进城乡融合发展上开展了诸多政策实践。这些政策涵盖要素、公共服务、空间以及生态等多个维度的融合发展，力求打破城乡二元结构，促进资源合理和均等配置，实现城乡共同繁荣发展。

2.1 欧盟城乡融合政策要点探究

农村地区是支撑欧洲领土、社会和经济并塑造其景观的关键因素，其面积几乎占欧盟总体面积的一半，约为 44.7%^①。然而，农村地区居民占比却较低，在 2023 年约为 20.6%^②，并且多以老年人为主，凸显了欧盟农村地区地广人稀的人口分布特征。在过去几十年的发展中，欧盟农村发生了一系列变化，部分地区出现

① 数据来源：欧盟统计局，欧洲城乡—农村地区的人口发展，https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural_Europe_-_demographic_developments_in_rural_regions_and_areas。

② 同①。

— 6 —

人口减少、土地撂荒等问题，而另一些地区则呈现城市化和农业集约化等截然不同的发展态势^[11]。长期以来，欧盟致力于不断缩减城乡差距，经历了从早期生产导向阶段，到中期结构调整阶段，再到当前系统性地推进多维度协同阶段的深刻演变，走出了契合欧盟国情的城乡融合发展路径（图 1）。前两阶段已实现保障农业生产和缓解农村衰退的基础目标，第三阶段以要素、公共服务、空间、生态等维度政策协同来破解城乡矛盾，促进城乡可持续发展，既代表了欧盟城乡治理升级方向，也为中国应对城乡挑战提供了实践参考。

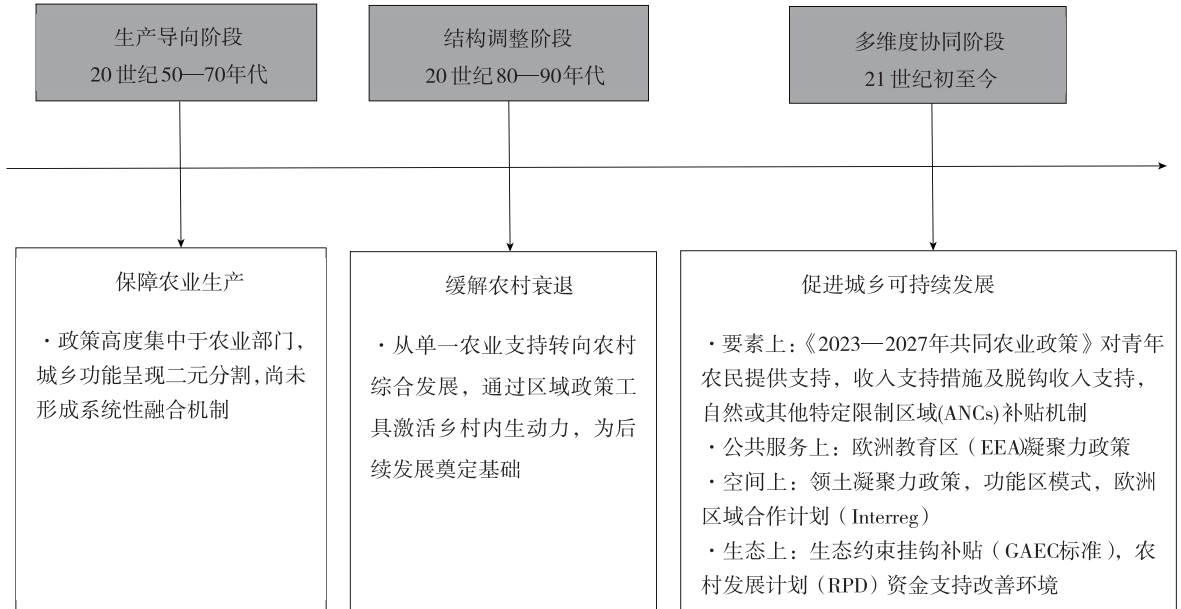


图 1 欧盟促进城乡融合发展的实现路径

注：作者根据欧盟发布的报告资料整理。

2.1.1 要素协同整合体系构建

当前，欧盟农业正面临严峻的劳动力结构性危机。2020 年，40 岁以下青年农民仅管理 12% 的农场^①，长此以往，便会导致农业发展难以注入新鲜理念与技术，阻碍农业的可持续发展。为此《2023—2027 年共同农业政策》（CAP）出台了专门针对青年农民的若干干预措施，包括对青年农民补充收入支持（CISYF），以及安置青年农民、新农民和农村企业创业。其中，CISYF 作为一项自愿性计划措施，为首次创业的年轻农民提供了大量支持。具体通过每年依据每公顷符合要求的土地给予相应金额和一次性发放一笔固定总额的方式提供。这种“年度公顷补贴+创业启动金”组合方式，极大降低了青年务农成本。欧盟也对青年农民的定义做出了严格规定，依据欧盟 2021/2115 号条例第 3（1）条所规定，青年农民必须是一位“农民”，且必须考虑到欧盟 2021/2115 号条例第 4（6）条所规定的要素：青年农民的年龄上限为 40 岁；青年农民必须是“农场主”；青年农民必须接受过适当的培训和具备相应技能。

资金支持对于稳定农业生产、保障农民生计尤为关键。近年间，欧盟农民承受着全球食品贸易增长和贸易自由化的双重压力，加之农业对气候和环境的特殊依赖性，导致农业成为一项风险高、成本高且不确定性高的产业。鉴于此，收入支持（Income support）措施的出台，通过资金的资助，发挥了一个安全网的作用，在提高农业盈利能力的同时，保障了欧盟的粮食安全。该措施惠及欧盟各地约 600 万个农场，在过去 10 年，收入支持几乎平均占到农民收入的一半^②。同时，脱钩收入支持作为构成 CAP 的一个关键要素，近 78% 的收

① 数据来源：欧盟统计局，农民和农业劳动力-统计，https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics。

② 数据来源：欧盟官网，收入支持解释，https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_ga。

入支持计划都将通过脱钩收入支持来发放^①，这意味着对农业的补贴不再与农产品的产量、种植面积等生产要素直接挂钩，而是从保障农民收入、稳定农业产业等综合角度出发，给予农民相应的资金支持。

欧盟农业发展进程中，农业土地的有效利用与保护始终是核心议题。截至 2020 年，欧盟用于农业生产的土地面积约为 1.57 亿公顷，其中 9 810 万公顷用于耕地^②。然而，部分土地受各类自然因素或特定限制条件影响，如一些干旱或寒冷地区、山区存在海拔与坡度问题、土壤质量不佳、水分条件不理想等自然状况。即便这些土地被划分为可耕地区域，也可能处于受限区域，在耕作难度、成本、产出预期上存在差异。据统计，这些自然限制地区占总农业利用面积的 59%^③。为有效应对这些难题，自然或其他特定限制区域(ANCs) 补贴机制落地实施。该机制基于计算限制和非限制地区之间的收入和成本差异来确定补贴的额度，在一定程度上弥补受限区域农民因为不利条件而损失的收入，确保农民获得公平收入，使农民能够继续开展农业土地种植工作，防止了土地撂荒现象的发生，为农村土地资源留存构筑起了一层“防护网”。

2.1.2 教育医疗资源均衡配置

在欧盟一些偏远地区，居民到最近的小学和卫生服务机构的平均距离估计分别约为 2 千米和 5 千米。与城市居民相比，生活在偏远农村地区的人口获得这些公共服务的路程是城市居民的 5 倍以上^[12]，这直接加剧城乡社会权利的落差。根据《欧洲社会权利支柱》的规定，获得优质和包容性教育、培训和终身学习是所有公民的权利。因此，欧洲教育区(EEA)作为欧盟的一项教育倡议，通过设立具体的工作组，关注在教育上存在的不平等现象，专注于推动教育与培训领域平等的结构性改革，确保欧盟内任何国家、任何社会背景，都有机会接受优质教育，促进教育资源均衡分配，缩小因地域和阶层差异而产生的教育差距，提高教育和培训的质量和公平性。同时，Garskaite 和 Jakusovaite 提出卫生政策领域的社会正义体现为人人享有平等权利和医疗卫生服务的可及性^[13]。因此，凝聚力政策(Cohesion Policy)作为欧盟主要的投资政策之一，聚焦推动公共卫生、教育、医疗等公共服务的进步和合理配置，为进一步缩小城乡地域差距、促进经济增长及提高公民生活质量做出了巨大贡献。

2.1.3 跨区域空间共同体建设

在凝聚力政策下的领土凝聚力(Territorial cohesion)政策，始终致力于缩小不同地区的发展水平间的差距，将帮扶重点落在最不发达地区，尤其是农村地区，以及部分岛屿和山区。其中，功能区发展模式依据区域内部的相互作用和关系界定，跨越多个行政和领土单位，打破了传统行政边界对空间的分割，使得不同城市和农村相互连接，形成一个统一运作的系统，能够利用城市地区产生的积极溢出效应，实现城乡资源共享、要素流动、优势互补。城乡空间融合并非单纯的地理上的联系，更重要的是资源和基础公共设施的均衡与共享。因此，在确立功能区范围时，欧盟通常采用服务和基础公共设施可获得性作为重要依据。通过对学校、医疗保健、社会服务等公共基础设施方面的可利用性、服务质量以及当地居民对其看法的考量，能够清晰观察城乡在公共基础设施和服务层面的现状与需求，使城乡发展规划更有效且贴近实际情况。同时，欧洲区域合作计划(Interreg)在促进城乡空间融合方面也发挥着积极作用，通过 Interreg A-跨境合作、Interreg B-跨国合作、Interreg C-区域间合作、Interreg D-最外围地区合作等不同类型，从多个维度来促进欧洲不同地区之间跨越国界、区域边界或海域边界的合作，有效地推动城乡之间的协同发展。

2.1.4 生态导向型补贴约束机制

长期以来，欧盟始终致力于积极推动城乡生态融合，在整体进程中展现出了全方位的规划和行动。在制

① 数据来源：欧盟官网，可持续发展的基本收入支持，https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/biss_en。

② 数据来源：欧盟统计局，农业环境指标——种植模式，https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_cropping_patterns。

③ 数据来源：欧盟官网，最新研究显示，CAP 支持对于在自然条件有限的地区维持农业至关重要，https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/cap-support-crucial-maintain-farming-areas-natural-constraints-shows-latest-study-2023-07-19_en。

度设计上, 为了获得 CAP 的支持和补贴, 农民必须遵守一套条件性标准以及欧盟关于良好的农业和土地环境条件 (GAEC) 等其他标准。部分规则适用于所有农民, 而对于接受 CAP 资助的农民, 还需额外满足一项要求, 即要保证良好的农业和环境条件。同时, 对于违反欧盟环境、公共和动物健康或土地管理相关法律法规的农民, 不仅减少对其的支持, 还可能对其进行其他处罚。在顶层设计上, 欧盟将应对气候变化、保护自然资源、增强生物多样性作为 CAP 三个主要环境目标, 为城乡生态治理指明了方向。同时, 农村发展计划 (RPD) 作为 CAP 的“第二支柱”, 也在持续提升乡村的社会、环境和经济可持续性。依据规定, 每个 RPD 至少有 30% 的资金专门用于与环境和气候变化相关的举措^①。在 2014—2020 年, CAP 资金的 25% 左右都用于与气候变化相关的行动^②, 通过这些措施的持续实施, 截至 2021 年, 农业温室气体排放量在不影响正常产量的情况下下降了 28.9%^③。通过这些专项资金在农村地区投入的不断提高, 资源逐步向乡村生态修复、绿色基础设施建设等领域倾斜, 使城乡在生态保护上得以均衡发展。

2.2 美国城乡融合政策要点探究

美国农村地区的面积占陆地总面积的 74%。2023 年, 美国约有 4 600 万人生活在农村, 占美国总人口的 14%^[14], 呈现出农村人口占比少、占比面积大的局面。因此, 美国长期致力于缩小城乡差距, 其实践历程先后经历了早期市场主导阶段、中期政策补位阶段, 直至当前的数字赋能阶段, 在这一过程中, 资源不断向农村地区倾斜, 通过各方面的实践探索, 形成了独具特色的城乡融合发展路径 (图 2)。如今, 美国城乡发展已迈入更深层次的互动阶段, 在数字赋能的背景下, 要素、公共服务、空间、生态等多维度协同推进的实践逻辑, 既与美国城乡发展矛盾的演进节奏相契合, 也为中国的城乡融合发展提供了有益的借鉴。

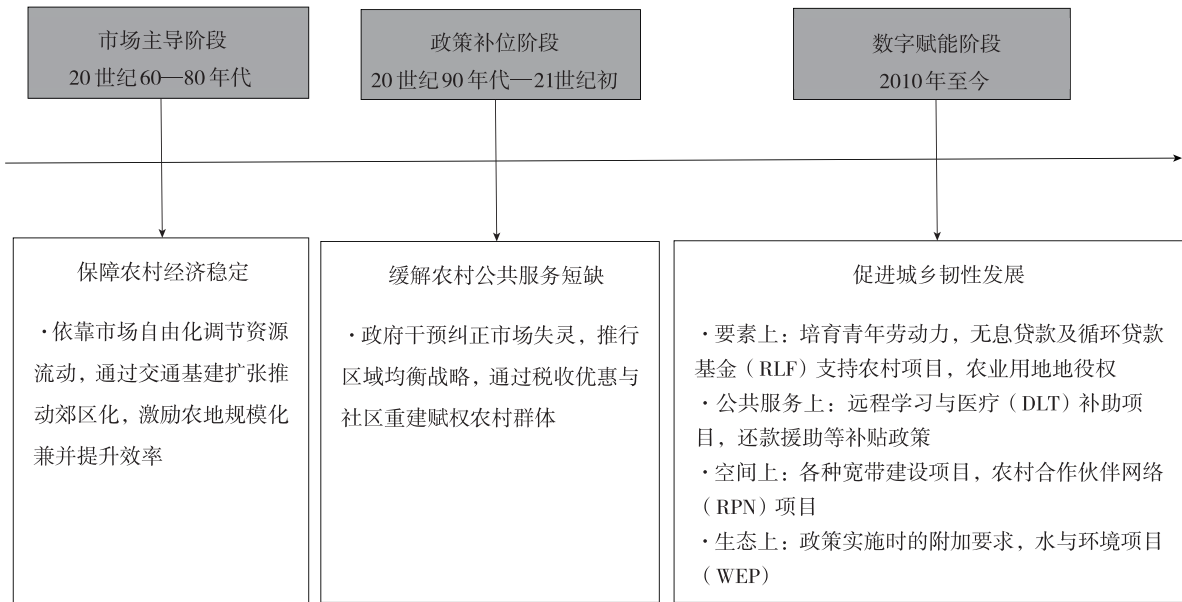


图 2 美国促进城乡融合发展的实现路径

注: 作者根据美国发布的报告资料整理。

2.2.1 激活城乡要素配置机制

实践表明, 农村地区的繁荣发展离不开青年这一重要的劳动力要素。美国出台了诸多政策举措, 积极吸

① 数据来源: 欧盟官网, 农村发展, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_en。

② 数据来源: 欧盟官网, 环境上可持续的污染控制计划, https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/environmental-sustainability/cap-and-environment_en。

③ 数据来源: 同②。

引和培育青年劳动力，为农村青年劳动力搭建发展平台，为农村发展注入新活力。其中，包括对成年学生提高农村远程职业培训与学习，以及提供补助资金开展劳动力招聘、培训、学徒培养、人员留用工作等。这些措施提高了劳动力的就业与技能提升机会，极大地吸引了劳动力投身农村产业项目，促进劳动力资源在农村地区的汇聚。

资本要素不断地流入农村地区，才是促进城乡均衡发展的核心驱动力。近年来，不断有政策为贷款人向农村企业提供贷款担保，通过这种方式增加了农村获得商业资本的机会，从而改善了农村的经济状况。此外，美国农业部（USDA）通过地方公立事业组织为农村项目提供无息贷款，专门用于那些能在农村创造和保留就业岗位的项目，同时设立循环贷款基金（RLF），从该基金池中发放贷款，支持农村地区教育、培训设施和医疗护理设施建设，以及创建技术援助相关项目等，促进农村地区经济发展和项目建设。

土地要素是农民农村发展的根基，广大农民以土地为依托开展各种农业活动。USDA 主要通过美国自然资源保护局推动农业用地地役权的设立实施，以防止生产性农用地转变为非农业用途，保障农业用地的数量和质量，保护经营性农场和牧场的耕地与草地，维持农业生产的可持续性。在农业用地地役权下，土地所有者能够保留土地的所有权，并且自愿签订协议来限制土地的开发利用方式。作为补偿，土地所有者能获得一笔经济补偿，这在一定程度上弥补了其可能存在的开发收益损失，保障了农业用地的数量和质量，维持了农业生产的可持续性。

2.2.2 远程设施建设与住房改善并行

美国存在众所周知的城乡差距，农村居民往往比非农村居民健康状况更差、经济条件更差，且有着更不良的健康行为习惯^[15]。为此，USDA 实施了远程学习与医疗（DLT）补助项目。该项目通过提供财政援助，促进和改善农村地区的远程学习和远程医疗服务，旨在增加农村教育、培训和医疗资源的获取机会。依据 2024 年拨款情况，预计 2025 年约有 4 000 万美元用于 DLT 项目投资中^①。这些投资资金主要用于购置多种远程学习和医疗相关的资源设施，涵盖音频、视频和互动视频设备。一定比例的资金也用于远程学习和医疗宽带设施建设，以及为远程学习和医疗设备的使用提供技术支持与指导帮助。除了医疗教育等设施的资金投入，USDA 也通过各种政策补贴提供还款援助，帮助低收入人群在农村获得安全且卫生的住房。还款援助可在短期内减少抵押贷款的还款额，提供资金用于建造、维修、翻新房屋，或者用于供水和污水处理设施建设。通过这种担保方式，吸引资金流入农村地区，改善住房条件，进而促进人口稳定和经济发展，缩小城乡之间的住房差距。

2.2.3 数字基建驱动空间重构

近年来，USDA 大力推进各种宽带项目的实施，使农村与外界相连接，来克服地处偏远和人口密度低带来的影响，在帮助农村实现宽带接入、维持电信网络的同时，还从多个层面深化了城乡空间融合，推动农村地区的全方位发展。其中，重新连接贷款和赠款计划通过提供贷款、赠款和贷款赠款组合的方式，为农村提供可靠且价格较低的高速网络连接，促进宽带服务和基础设施的部署，进一步拉近城乡空间距离，以此推动美国农村地区的长期经济发展。同时，农村合作伙伴网络（RPN）在推进城乡空间融合进程中也发挥了关键作用。RPN 作为一项由 USDA 和其他联邦部门、机构和委员会组成来全方位推进的战略计划，自 2022 年启动以来，其覆盖范围不断拓展，旨在帮助农村获取资源与资金，来进一步创造就业机会、建设基础设施，实现农村经济长期稳定发展。USDA 凭借 RPN 的各种宽带项目等多方位举措的实施，跨越城乡地理界限，为美国城乡融合构建有机统一的空间体系奠定基础，全方位地促进了城乡在经济、社会、基础设施等空间维度的深度融合和发展。

① 数据来源：美国农业部农村公营事业服务局，关于 2025 财政年度远程教育和远程医疗补助金资助机会的通知，<https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/06/2024-30465/notice-of-funding-opportunity-for-the-distance-learning-and-telemedicine-grants-for-fiscal-year-2025#print>。

2.2.4 强化生态治理标准衔接

USDA 在推行各种政策措施时,始终注重强调生态保护的重要性。如化肥产品扩展计划实施时,强调要定制、安装有助于减少温室气体排放的智能型设备。这一举措不仅有助于减少农业生产对环境的负面影响,还能提高资源利用效率,促进农业生态与经济的协调发展。同时,各项能源项目的实施,为农村地区的可再生能源系统建设提供了资金支持,如生产先进的生物燃料、安装太阳能电池板、建造生物精炼厂等,以此降低碳排放量,改善乡村生态环境。此外,水与环境项目(WEP)也为乡村地区开发饮用水及废弃物处理系统提高技术援助和资金支持。这些举措以可持续发展为导向,在生态保护、资源利用及生态修复等方面协同共进,有助于促进城乡生态环境差距缩小,实现城乡生态的平衡与持久繁荣。

3 欧美政策经验总结与中国差异性对比分析

3.1 欧美城乡融合发展政策经验总结

3.1.1 共性经验

欧美在支持城乡融合发展方面展现出诸多共性经验,这些经验既体现了双方在政策制定上的共同理念,亦为其他国家提供了参考价值。

其一,在要素方面,双方都在致力破解“人地钱”的困局。欧美在青年农民培育上的政策性探索,深刻揭示了青年群体作为农业生产要素革新动力的价值。无论是欧盟的 CISYF 还是美国对青年劳动力出台的各种政策,都重在将农业发展的需求与青年职业发展规划进行制度性衔接,大范围地激活青年参与农业生产的积极性。其实质就是将青年农民视为农业现代化的“催化剂”,通过制度设计释放其在技术创新、模式探索和市场开拓方面的潜能。同时,双方都高度重视资本要素的持续投入与优化配置,将其视为保障农业稳定和农民生计、缩小城乡发展差距的核心驱动力。双方的资本支持政策虽形式各异,但目标一致,都旨在为农业农村发展提供稳定、充足的资金流,提升农村经济活力。无论是欧盟的 ANCs 还是美国的地役权,其核心都是通过经济激励和制度约束,平衡土地的经济价值和公共价值,确保农业这一根基性产业的长期存续空间。

其二,在公共服务方面,双方都在致力弥合城乡在获取教育医疗等基础服务上的“机会鸿沟”。无论通过技术赋能克服距离、财政投入补齐设施,还是通过空间优化提升便利,欧美双方在公共服务领域的实践,都是在致力于消除因城乡差异而产生的社会权利落差,有效增强农村的吸引力与内生动力。

其三,在空间协同规划方面,双方都在构建城乡“功能互补、有机统一”的空间共同体。欧美在空间规划维度的实践,其核心在于系统性打破城乡地理与行政上的差距。双方将空间规划与居民基础设施的实际需求紧密结合,确保空间融合不仅停留在宏观层面,更能保障农村居民获取必需服务和机会的便利性与公平性。

其四,在生态治理方面,双方都在促进城乡“共生共荣”的可持续发展。欧美都旨在通过政策性约束和资金精准引导双重路径,系统性提升农村地区的生态环境质量,弥合城乡在环境基础设施和生态服务水平上的差距。其本质是将生态价值内化为城乡融合发展的核心维度,实现经济增长、社会公平与环境保护的协同共进。

3.1.2 差异性经验

尽管欧美在促进城乡融合的总体目标上一致,但双方在政策制定上,都在紧密围绕各自国家的实际国情,形成了各具特色的模式。

其一,在要素融合路径方面,欧盟更侧重于直接的结构化补贴与普惠保障,主要呈现出以农业保护为核心,来缓解农业农村老龄化与土地撂荒风险,从而强化农业可持续性;而美国更倾向于市场化杠杆与技能赋能,通过市场工具提升要素流动性,激发农村内生动力。

其二,在公共服务方面,欧盟主要通过政策大规模资金投入和结构性改革,系统性推动公共服务的均衡

配置与质量提升,强调制度性的社会权利均等化保障;而美国将数字技术赋能作为突破地理障碍、解决农村医疗教育可及性问题的核心工具,投入明确的技术支持,并且将居民住房改善问题作为其公共服务领域的重要部分。

其三,在空间融合方面,欧盟重在建立跨行政区功能共同体,通过功能区模式的实践,打破行政边界,有效实现制度性空间重构和资源共享;而美国则通过数字基建来重构空间连接,主要依赖宽带等基础设施的建设来解决农村网络覆盖问题,实现物理连接,促进城乡经济和社会连接。

其四,在生态治理方面,欧盟推行刚性生态约束机制,将生态保护作为获取补贴的强制性前置条件,配套违规处罚机制,构建了“补贴-环保”关联的规制体系;相比之下,美国则采用较柔性的配套标准,将生态要求作为一些项目的“附加条款”,实行项目层面的生态标准嵌入式管理。

3.2 中国城乡融合发展进程中的政策探索与实践困境

国家统计局 2025 年发布,截至 2024 年底,中国常住人口城镇化率已达到 67%。然而,从城乡融合发展的角度来看,中国的新型城镇化建设仍是未尽议题^[16],在推进城乡融合的具体实践中,既形成了一系列探索成果,也伴生着诸多现实挑战,体现在以下四个方面。

在要素方面,人口上,据第七次全国人口普查数据,2020 年中国农村 60 岁以上老人、65 岁以上老人占比明显超过城镇,分别为 23.81%、17.72%,这使得引进年轻人成为农村发展迫在眉睫的需求^[17]。与此同时,返乡入乡创业人员数量逐步增加。截至 2023 年,全国返乡入乡创业人员累计共 1 320 万人^①。《“十四五”农业农村人才队伍建设发展规划》明确提出,到 2025 年,中国将培育 100 万名农村创业带头人,吸引 1 500 万名人员返乡入乡创业^[18]。资金上,截至 2023 年,在民生投入力度不断加大的背景下,农业投资增长 9.3%^②,但是,仍存在资金投入总量仍然无法满足农村实际建设发展的需求、农村投资环境和机制不成熟、现行补贴大多依据农产品产量和种植面积等一系列难题。土地上,《第三次全国国土调查主要数据公报》显示,中国现有耕地 19.18 亿亩^③,在过去 10 年间减少约 1.13 亿亩。同时,农民对于土地流转的认识度不高,规范的流转机制尚未形成,影响了土地要素的合理利用^[19],且在使用过程中未能充分考虑生态环境和农业生产需求。对此,2025 年中央一号文件着重强调了对耕地保护和质量提升的强化,提出要严格管控耕地总量。

在公共服务方面,截至 2023 年,96.1%的户所在自然村有卫生站、92.4%可便利上幼儿园、92.8%能便利上小学,分别较 2013 年提高 14.5、16.7、12.0 个百分点^④,尽管取得了显著进步,但与城市相比,农村在医疗、教育、住房等方面的整体水平依然存在明显差距。相关数据显示,2018—2019 学年,全国城镇家庭每个孩子从学前到高等教育阶段的教育支出平均为 1.1 万元,是农村家庭的 2 倍多^[20]。同时,2024 年住建部数据显示,全国仍有约 187 万户农村危房,其中极危险房屋约 35 万户。为进一步弥补在教育、医疗和住房方面的差距,2025 年中央一号文件提出要加强农村基本公共服务水平,住房和城乡建设部等 5 部门于 2025 年联合印发了《关于加强农村房屋建设管理的指导意见》等专项政策,聚焦提升农村住房安全与品质。

在空间布局方面,城乡在空间规划上仍缺乏统一的布局。城市在发展过程中,经常忽视带动周边乡村的协调发展,导致城乡空间分割现象较为突出。同时,李博等研究指出县域城乡发展差距不断拉大,空间失衡问题突出表现为城乡资源要素配置不均衡和空间布局未能实现功能互补衔接两大局面,一定程度上忽视了县

① 数据来源:中华人民共和国农业农村部, <https://www.moa.gov.cn/>。

② 数据来源:中华人民共和国国家统计局,国家统计局局长就 2023 年全年国民经济运行情况答记者问, https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202401/t20240117_1946672.html。

③ 1 亩=1/15 公顷。

④ 数据来源:中华人民共和国国家统计局,人民生活实现全面小康 稳步迈向共同富裕——新中国 75 年经济社会发展成就系列报告之十七, https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202409/t20240920_1956592.html。

城与乡村的过渡与衔接^[21]。为此,《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》和2025年中央一号文件都相继提及要在县域内破除城乡二元结构,统筹县域城乡规划布局,对城镇和乡村实现一体化发展。

在生态环境方面,截至2023年,全国87.6%的村实现垃圾集中处理^①,乡村环境污染现象得到一定的治理。“十四五”以来,全国新整治行政村6.7万个,农村污水治理率超45%,化肥农药利用率超41%,畜禽粪污综合利用率达78%^②,乡村生态环境实现了相对的改善。然而,数据背后仍存在显著短板,超过一半的乡村生活污水仍治理缺失,畜禽粪污、生活垃圾随意堆放现象时有发生^③。因此,2025年中央一号文件对加强乡村生态环境治理提出的各项部署,将城市和乡村的生态空间视为一个整体进行规划和保护。

3.3 中国与欧美城乡融合发展现状对比

基于欧美城乡融合发展经验和中国现状可以对中国、欧盟、美国城乡融合发展现状(表1)进行对比分析。与欧盟、美国现发展阶段相比,中国城乡融合在要素、公共服务、空间、生态等方面均存在一定差距。

表 1 中欧美城乡融合发展现状对比

	中国	欧盟	美国
要素融合	农村老龄化严峻 资金投入总量不足且机制低效 耕地流失与流转低效	政策减缓农村老龄化 高补贴与精准投放机制结合 土地高效流转与生态约束效果明显	基建补救农村空心化,人口流动相对平衡 高补贴结合市场化运作 土地规模化流转且实行耕地保护
公共服务融合	城乡教育医疗资源投入悬殊	资金政策结合缩小城乡差距	联邦补偿机制缩小城乡差距
空间融合	县域空间失衡现象突出	多中心治理方式更成熟	基层自治能力更强
生态融合	治理覆盖率不高,投入分散低效问题仍存	政策补贴强制绑定环保标准弥补城乡环境差异	市场激励与技术领先相结合缩小城乡环境差距

注:作者根据中国、欧盟、美国发布的报告资料整理。

4 中国城乡融合发展的实现路径探索

在《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》新出台的背景下,统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴成为重要原则。基于此原则,以县域为重点推进城乡融合,构建以县城为中枢、小城镇为节点的发展体系,加快推进农业农村现代化,促进城乡多方面相互融合和共同发展,缩小城乡差距,实现乡村实力全面提升。因此,在借鉴学习欧美相关政策的同时,必须立足于中国基本国情,探索出一条符合中国式现代化发展需求以及契合中国实际发展模式的城乡融合发展之路(图3)。

4.1 要素融合路径

引导支持青年人回乡就业创业,为城乡融合发展注入新动能。城乡融合发展是系统内部“人”“地”等各要素相互作用、平等交换和均衡配置的过程^[22]。中国应实施有力措施吸引更多年轻人员回乡就业创业。如由政府牵头,联合农业企业、科研机构等,设立青年返乡创业专项基金,对涉农创业项目可以提供相应年限

① 数据来源:中华人民共和国国家统计局,人民生活实现全面小康 稳步迈向共同富裕—新中国75年经济社会发展成就系列报告之十七, https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202409/t20240920_1956592.html。

② 数据来源:中华人民共和国生态环境部,生态环境部出席国新办“推动高质量发展”系列主题新闻发布会并答记者问, https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202409/t20240925_1086753.shtml。

③ 数据来源:新华网,从城市到乡村,美丽中国建设实施体系不断完善-新华网, <https://www.xinhuanet.com/20250120/6919f8b5538a452294333aa99ba666ff/c.html>。

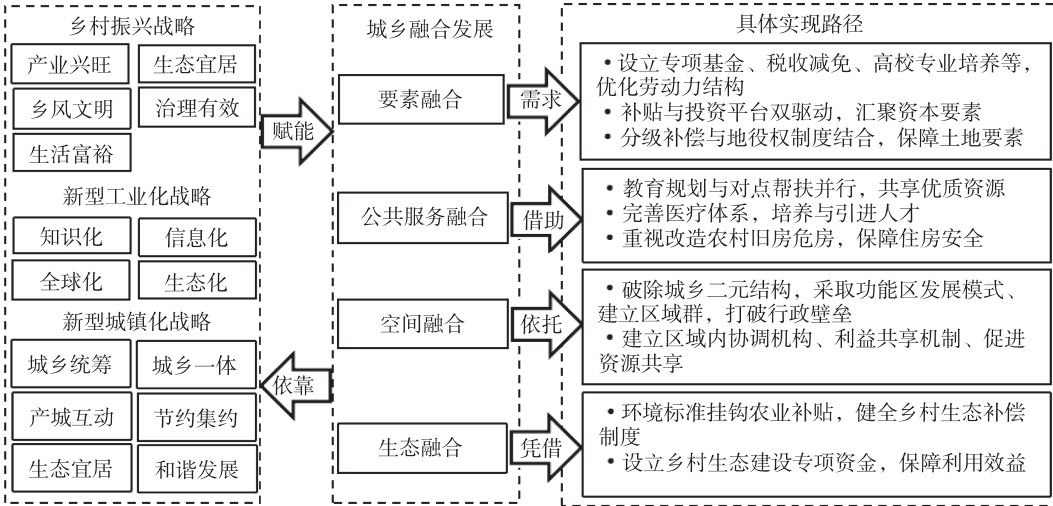


图3 中国城乡融合发展的实现路径

的税收减免，为返乡就业创业青年和投身农村建设的人才提供全方位支持。同时，在高校增设一些特定培养专业，推行“教育培养+田间实训”一体化教学模式，为农村建设和发展注入新思想、新技术，优化农村劳动力结构。

优化农业投资与补贴机制，为城乡融合发展筑牢经济根基。中国在继续加大对农业生产的直接补贴力度，稳定农民收入的同时，可建立省级城乡融合发展投资平台，发行专项债券资金支持乡村建设发展。同时，借鉴欧盟脱钩收入支持补贴机制，不以农产品产量和种植面积为直接补贴依据，而是以保障农民收入和稳定农业产业等其他因素来进行补贴，保障农村经济的稳定发展。

升级土地要素管理模式，为城乡融合发展夯实资源保障。中国可以建立耕地保护分级补偿制度，对生态脆弱区农田实施双倍激励，同时，借鉴美国农业用地地役权制度，通过“产权分割-功能锁定-市场补偿”机制，确定永久基本农田，由政府按市场价50%购买开发限制权，并设定最低生产标准，对低效生产土地不发放补偿，从而防止土地流转中的违规行为，实现土地要素的保护与利用，进一步保障国家粮食安全。

4.2 公共服务融合路径

聚焦乡村教育短板攻坚，为城乡融合发展凝聚坚实力量。中国应系统性制定城乡教育一体化发展规划，建立城乡学校结对帮扶长效机制，明确要求城市优质学校每学年选派骨干教师赴乡村学校全职支教，同时安排乡村教师分批进入城市学校完成跟岗实训，并将支教经历与职称晋升直接挂钩。同时，利用互联网技术搭建城乡教育资源共享平台，实现优质课程资源实时共享，提升乡村教育质量。

健全乡村医疗卫生服务体系，为城乡融合发展夯实健康根基。中国要持续完善乡村医疗卫生服务体系，设立专项医疗卫生基金，加大对乡村基层医疗卫生机构建设力度，提高医疗设备水平，培养和引进专业医疗人才，为乡村地区定向输送医学专业人才。同时，依托县域医疗体系构建农村远程医疗中心，并推动服务纳入医保支付范围，降低乡村居民就医成本提升服务可及性和质量。

强化农村住房安全保障，为城乡融合筑牢民生底线。要将住房问题作为民生基本需求，针对农村困难群众的住房安全问题，加大财政投入力度，实施危房改造和住房修缮工程，确保困难群众住房安全有保障。同时，规范农村住房建设管理，完善农村住房建设标准和技术规范，引导农民建设安全、经济、适用的住房，提升农村住房整体质量。

4.3 空间融合路径

构建县域城乡空间融合新机制，为城乡融合发展搭建坚实载体。城乡空间融合是城乡融合发展的突破

口,也为城乡融合发展提供基本载体^[23]。中国可以制定县域内城市和乡村,乡村和乡村融合发展规划。同时,搭载欧盟功能区发展模式,打破城乡之间与村村之间的行政壁垒,以区域群为依托,编制县域内跨区域协同发展规划,推动城乡空间布局优化。

创新跨域治理模式,激活城乡要素流动通道。中国加强县域内跨区域协同发展协调机构的建设,负责协调区域内城乡发展中的重大问题,制定统一的政策措施,促进区域内资源共享、要素流动。此外,应建立区域间利益共享和补偿机制,对于在城乡协同发展中做出贡献的地区给予相应的利益补偿,调动各方积极性,推动区域协同发展。

4.4 生态融合路径

强化乡村生态治理投入体系,推动城乡生态保护一体化进程。要将环境标准与农业补贴挂钩,建立健全乡村生态保护补偿制度,明确生态保护补偿的主体、范围和标准,对实施绿色农业生产方式的农户给予相应的农业补贴,激励乡村生态保护行为,促进农业绿色发展,推动城乡生态保护一体化进程。

创新生态保护补偿机制,激发乡村环境治理内生动力。政府应加大财政投入,设立乡村生态建设专项资金,用于农村各类生态项目的保护和修复,并加强对资金使用的检测与管理,确保资金专款专用,提高资金利用效益,充分激发乡村环境治理的内生动力。同时,鼓励社会经济资源参与乡村生态保护项目,拓宽生态保护资金来源渠道。

参考文献

- [1] 常丽红. 新中国成立以来城乡关系演进历程及其启示 [J]. 农村经济与科技, 2022, 33 (19): 119-121.
- [2] 陈磊, 姜海. 城乡融合发展: 国外模式、经验借鉴与实现路径 [J]. 农业经济问题, 2024 (2): 52-59.
- [3] 范建刚, 赵志强. 城乡融合发展视阈下的乡村产业振兴研究 [J]. 农村经济, 2023 (1): 35-44.
- [4] 孟莹, 刘强, 徐生霞. 中国城乡融合发展水平的时空演进特征与影响机制 [J]. 经济体制改革, 2024 (1): 5-14.
- [5] 朱玉春, 胡乃元, 马鹏超, 等. 统筹推进县域城乡融合发展: 理论内涵、实践路径与政策建议 [J]. 农业经济问题, 2024 (2): 98-108.
- [6] 顾爽, 刘进进. 政府推动型城镇化改革与县域城乡融合发展: 来自撤县设市的经验证据 [J]. 农业经济问题, 2025 (3): 62-78.
- [7] 刘天军, 闫振宇. 着力推进乡村建设的国际经验: 模式比较与本土化路径 [J]. 世界农业, 2025 (6): 84-94.
- [8] LILLEMETS J, FERTO I, VIIRA A H. The socioeconomic impacts of the CAP: systematic literature review [J]. Land Use Policy, 2022.
- [9] VOHRA S, POINTER C, FOGLEMAN A, et al. Designing policy solutions to build a healthier rural America [J]. Journal of Law Medicine & Ethics, 2020 (10): 491-505.
- [10] SHORTALL S, WARNER M E. Social inclusion or market competitiveness? A comparison of rural development policies in the European Union and the United States [J]. Social Policy & Administration, 2010 (10): 575-597.
- [11] BALODIS D, PILVERE I. European Union funding for rural development in Latvia [J]. Economic Science for Rural Development, 2021 (5): 64-74.
- [12] CASTILLO C P, BARRANCO R R, CURTALE R, et al. Are remote rural areas in Europe remarkable? Challenges and Opportunities [J]. Journal of Rural Studies, 2024 (105): 27.
- [13] GARSKAITE R, JAKUSOVAITE I. Expression of the principle of social justice in health care system in rural areas [J]. Rural Development 2019, 2013 (1): 146-152.
- [14] FARRIGAN T, GENETIN B, SANDERS A, et al. Rural America at a glance: 2024 edition [R]. Washington, D. C.: U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service, 2024.
- [15] LEIDER J P, MEIT M, MCCULLOUGH M, et al. The state of rural public health: enduring needs in a new decade [J]. American Journal of Public Health, 2020 (9): 1274-1343.
- [16] 张蔚文. 畅通要素流动推动城乡融合发展的创新路径 [J]. 人民论坛, 2025 (1): 57-61.

[17] 陆杰华. 农村养老服务创新发展的内生动力及实现路径 [J]. 人民论坛, 2025 (2) : 74-78.

[18] 林秋香, 陆继霞. 资源拼凑、能力建构与返乡青年创业 [J]. 东岳论丛, 2024, 45 (9) : 82-91.

[19] 宋洪远, 唐文苏. 高质量完善城乡融合发展体制机制: 实践进路与路径优化 [J]. 中国农业大学学报 (社会科学版), 2024, 41 (5) : 5-19.

[20] 冯晓龙, 周晓时, 司伟. 统筹城乡融合发展的重点任务、现实挑战与推进路径: 《中国农村经济》《中国农村观察》第八届“三农论坛”会议综述 [J]. 中国农村经济, 2025 (1) : 175-183.

[21] 李博, 贺子娟, 曹兵妥. 中国式现代化背景下的县域城乡融合: 实践逻辑、发展困境与推进路径 [J]. 西安建筑科技大学学报 (社会科学版), 2025, 44 (1): 49-59.

[22] 周佳宁, 邹伟, 秦富仓. 等值化理念下中国城乡融合多维审视及影响因素 [J]. 地理研究, 2020, 39 (8): 1836-1851.

[23] 运迪, 贾则琴. 共同富裕目标下的城乡融合: 内在关联、现实困境和推进逻辑 [J]. 新疆社会科学, 2023 (6) : 156-166.

Urban-Rural Integration Development: An Exploration of China’s Path by
Learning from the Experiences of the European Union and the United States

DUAN Xiaoxin HU Zhiquan

Abstract: Urban-rural integration development is vital to break dualism and achieve common prosperity in China’s modernization. Using literature induction and comparative analysis, this paper systematically compares the EU and the US practices on urban-rural integration of factors, public services, space, and ecology. Based on China’s national conditions, it then proposes pathways for China’s urban-rural integration development amid new-type industrialization, urbanization, and comprehensive rural revitalization. Studies show that the EU and the US adopt measures such as cultivating young farmers, offering capital support, spatial coordination and setting environmental constraints to promote the two-way flow and balanced allocation of urban-rural resources. China can learn from its experience and introduce a policy mix including setting up youth rural return entrepreneurship funds, providing urban-rural education and medical assistance, planning county functional areas, and improving the rural ecological compensation system, to set up a new model of urban-rural integration development with Chinese characteristics.

Keywords: Urban-Rural Integration Development; Experiences of the EU and the US; The Path of China

(责任编辑 李 辉 卫晋津)

乡村银发经济高质量发展的理论 内涵、国际经验与实现路径

◆ 魏晓轩 蔡定昆

(云南师范大学经济学院 昆明 650500)

摘要：乡村银发经济高质量发展是增进民生福祉和推动乡村振兴的新支点。本文构建“物质-精神-社会”分析框架，从“老有所养、老有所依、老有所乐、老有所学、老有所为、老有所安”六个维度探讨乡村银发经济高质量发展的理论内涵。进一步分析发现：乡村银发经济高质量发展存在政策设计有待完善、资源供给相对有限、面临数字贫困问题、存在社会文化偏见、人才队伍建设滞后等困境。梳理比较欧盟、美国、日本发达经济体的银发经济发展得出如下经验：政府政策引导、科技创新驱动、财政金融调节、打造“无龄感”社会等。基于此，本文立足乡村银发经济高质量发展的现实困境和国际经验，从政策导向、数实协同、科技创新、文化赋能、人才支撑五个方面提出可行路径。

关键词：乡村银发经济；人口老龄化；高质量发展；国际经验；实现路径

DOI：10.13856/j.cn11-1097/s.2025.12.002

1 引言

党的十九届五中全会首次提出“发展银发经济”，随之在《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》和《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中对发展银发经济作出系统部署，并出台优惠政策和支持措施，此后在《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》中提出具体架构，为银发经济发展提供方向性指导。21世纪以来，人口老龄化成为全球普遍面临的国际性问题，中国同样面临人口老龄化问题^[1]。中国人口老龄化呈现以下特征。一是老龄人口基数大。《中国人口和就业统计年鉴 2024》数据显示，2023年中国65岁及以上人口高达21 676万人，人口老龄化率为15.4%，标志着中国已迈入中度老龄化社会。二是老龄化增速快。《中国统计年鉴 2024》数据显示，中国人口老龄化率由2000年的6.96%增长至2023年的15.38%，年均增长率高达4.04%，远超同期世界人口老龄化年均增长率1.92%的水平。三是城乡倒置现象突出。第七次全国人口普查数据显示，60周岁、65周岁及以上乡村老人占比分别为23.81%、17.72%，分别高出城镇7.99%和6.61%，人口老龄化和城乡倒置现象越发显著。在大基数、高增速、城乡倒置的人口老龄化背景下，发展银发经济是推动经济增长方式和人口结构变化相适应的关键举措，更是协调人口与经济社会发展的必然选择，已成为积极应对人口老龄化国家战略的应有之义。

收稿日期：2025-04-21。

基金项目：国家社会科学基金项目“新中国70年云南农村集体产权与乡村社会变迁研究”（20XSH010），云南省教育厅科学研究基金项目“云南省边疆民族地区宜居宜业和美乡村建设路径研究”（2024Y197），云南省朱庆华专家工作站：“‘公司+农户’模式下高原特色农产品供应链协调机制研究”（202305AF150028）。

作者简介：魏晓轩（1999—），男，河南汝州人，硕士研究生，研究方向为区域经济、农业经济。

通信作者：蔡定昆（1976—），男，云南宣威人，副教授，研究方向为区域经济、农业经济，E-mail：705870442@qq.com。

“银发经济”一词源于日本“银发座位”，尔后衍生出“银发消费”“银发银行”“银发产业”等术语^[2]。随着人口老龄化程度的加深，国际社会陆续提出银发经济（Silver Economy）^[3]、长寿经济（Longevity Economy）^[4]、银发市场（Silver Market）^[5]等概念。在 20 世纪中后期，发达国家先后进入老龄化社会，在人口老龄化背景下，西方政府通过完善社会保障体系、打造高福利型社会、强化科技创新等^[6-7]，持续推动银发经济发展，将人口老龄化的结构性压力转化为发展新动能，为经济社会发展注入银发力量；但在发展中也面临财政压力加剧、消费结构转型困难、伦理道德风险等一系列现实问题^[8-9]。国内学界对于银发经济的研究处于探索阶段，主要从内涵外延、面临困境和推进路径等方面展开研究。一是内涵外延。学界认为银发经济包含银发阶段“老龄经济”和未老阶段“备老经济”^[10]，是围绕衣食住行、文教娱乐、医护康养等领域为银发群体提供各种产品和服务的生产、供给、消费以及衍生的经济活动总和^[11]。二是面临困境。一方面，有研究认为中国银发经济虽然在多个领域实现了快速布局，但存在内部结构性失衡的问题，具体表现为供需错配、资源配置和服务质量分配不均^[12]；另一方面，也有研究提出银发经济具有创造社会效益和分担代际责任的正外部性，但面临产业整合、数字鸿沟、人才引进、文化偏见等外部挑战^[13]。三是推进路径。针对银发经济发展内外约束，学界基于财税政策^[14]、养老金融^[15]、新质生产力^[16]、老年教育^[17]等视角，从构建财税政策体系、完善税制设计、创新金融体系、拓宽融资渠道、强化科技创新、引育优质人才、提高老年人口素质和开发老年人力资源等方面提出银发经济高质量发展可行路径。

综上，已有研究为推进银发经济发展奠定了坚实理论基础，但鉴于中国人口老龄化城乡倒置的社会现实，需要进一步深化对乡村银发经济的探讨。现有研究主要集中于对银发经济的综合评述，缺乏对乡村银发经济的理论探讨，相对忽视了二元结构下的城乡差异，不利于对乡村银发经济的完整系统认知，所形成的理论成果无法完全契合乡村银发经济发展实际；同时，发达国家对于银发经济的研究早于中国，但学者研究多聚焦国内探讨，较少关注到国际层面的先进经验做法及存在不足，研究视野相对局限。本文可能存在的边际贡献为：一是基于中国人口老龄化特征，构建“物质-精神-社会”分析框架，从“老有所养、老有所依、老有所乐、老有所学、老有所为、老有所安”六个维度剖析乡村银发经济高质量发展的理论内涵，进一步补充和拓展银发经济研究领域的学术理论；二是总结当前乡村银发经济发展困境，并系统梳理欧盟、美国、日本发达经济体银发经济先进经验和不足之处，以此提出针对性策略，以期为推进乡村银发经济高质量发展和增强乡村银发群体民生福祉提供有益参考。

2 乡村银发经济高质量发展的理论内涵

党的二十大报告提出“实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务”；并在开展老龄工作中作出“让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安”的重要指示^[18]。银发经济高质量发展是统筹人口高质量发展和经济高质量发展的综合命题^[16]，是坚持以人民为中心的发展理念的生动体现，更是以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点，已成为“践行积极老龄观、推进健康老龄化”国家战略的重要组成部分。基于此，本文将乡村银发经济高质量发展内涵总结为：以积极应对人口老龄化国家战略为方向指引，以乡村银发群体为核心，从“老有所养、老有所依、老有所乐、老有所学、老有所为、老有所安”六维度出发，全面满足乡村银发群体需求层次由低层生存需求向中层发展需求再向高层价值需求的转变，在满足乡村银发群体层次化需要中创造乡村银发经济高质量发展新机遇（图 1）。

“以人民为中心”的乡村银发经济高质量发展，是以满足乡村银发群体多元需求为导向。主要涵盖以下方面：低层生存需求（物质层）包含老有所养和老有所依；中层发展需求（精神层）包含老有所乐和老有所学；高层价值需求（社会层）包含老有所为和老有所安。三者呈现“物质-精神-社会”层层递进关系。其中：“老有所养”指协同乡村银发产业和民生事业发展，使乡村银发群体能够得到基础的生活照料，是促进

乡村银发经济高质量发展的基础；“老有所依”指结合有为政府和有效市场营造老年友好型社会环境，使乡村银发群体在日常生活中有所依赖和依靠，是乡村银发经济高质量发展的重要任务；“老有所乐”指在夯实乡村银发群体物本基础上加强人文关怀，使其保持欢愉的精神状态，是乡村银发经济高质量发展的外在表现；“老有所学”指引导乡村银发群体参与老年教育，使其实现知识更新、技能增长，是乡村银发经济高质量发展的内生动能；“老有所为”指乡村银发群体为社会发展做出自身贡献，进而实现人生意义和社会价值，是乡村银发经济高质量发展的必由之路；“老有所安”指满足乡村银发群体的安全需求和文化认同，使其拥有安全、安心的晚年生活，是乡村银发经济高质量发展的最终目标。

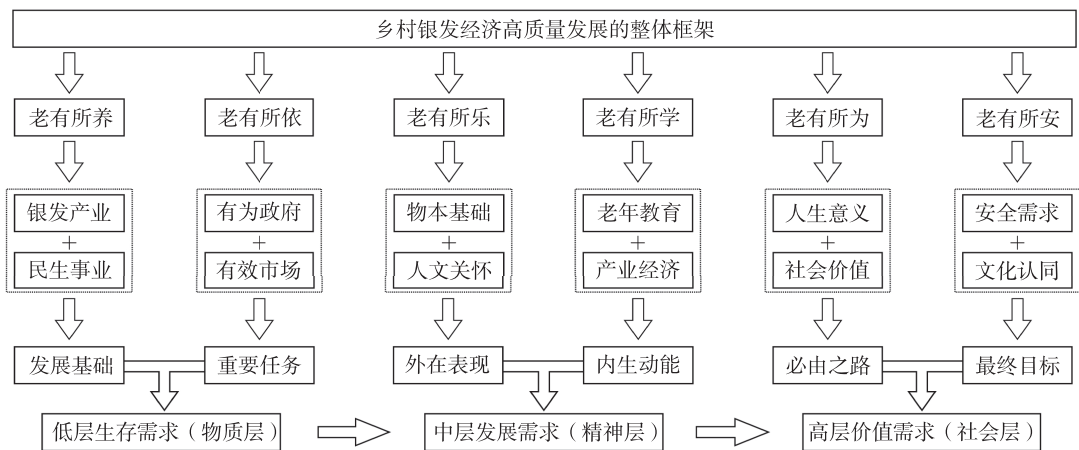


图 1 乡村银发经济高质量发展理论框架

2.1 老有所养：银发产业和民生事业高效协同

在人口老龄化的背景下推进“老有所养”，满足乡村银发群体生活需求是推进乡村银发经济高质量发展的基础。乡村银发经济高质量发展以高效协同银发产业和民生事业为基础，因地制宜推进差异化、个性化、层次化的乡村银发产品及服务供给，不断增强乡村老龄人口的幸福感、获得感与安全感。一方面，拓展乡村老有所养的广度。基于乡村银发群体层次化需求，从挖掘乡村银发资源、发展乡村银发产业、丰富乡村养老服务等方面激活乡村养老社会保障的内生动能；同时，依据政府财政状况和经济社会发展现状，适时提高农村养老金标准、高龄津贴标准、五保户供养标准，加强普惠性和政策性养老资源供给，持续提升民生事业发展质量，保障乡村银发群体基本权益。另一方面，兼顾乡村老有所养的深度。乡村银发经济既要以福利属性精准衔接“高龄长寿、失能失智、空巢独居”等乡村银发群体的基本福祉需求，又要以经济属性对接“自理、半自理、中低龄”等乡村银发群体多层次的经济需求，始终把满足乡村银发群体需求作为乡村银发经济高质量发展的“生命线”，确保银发经济成果更为公平地惠及乡村银发群体，不断提高乡村银发群体晚年生活幸福指数。

2.2 老有所依：有为政府和有效市场共同发力

乡村银发经济区别于传统经济形态，具有社会性、市场性与福利性，属于“混合制经济”形态^[19]，结合有为政府和有效市场营造老年友好型社会环境，成为乡村银发经济高质量发展的重要任务。一方面，政府在推动银发经济高质量发展中要摆脱“唯经济论”思维。持续健全乡村银发产业健康发展的法律法规和市场准入政策，为撬动乡村银发市场提供政策支撑，为乡村银发产业参与主体打造规范有序的市场空间；同时，政府要加强对兼具社会和经济属性的准经营性银发资源的宏观调控，引导社会投资主体和市场资本参与乡村银发产业发展，进一步丰富乡村银发产品和服务供给，在满足乡村银发群体需求中激活乡村银发市场潜力。另一方面，尊重市场在乡村养老资源要素配置中的决定性作用。针对乡村老龄化趋势和老龄群体特征对老龄产

业结构和产业链进行适应性调整,以有效市场向乡村银发群体提供用得好、买得起的产品与服务,提高发展乡村银发经济的营利性和市场性;同时,发挥市场作用,加快区域间银发产业集聚、打造乡村银发消费新场景、培育乡村银发经济品牌,不断增强乡村银发经济的影响力和竞争力,以优质供给创造乡村银发群体新需求。

2.3 老有所乐:物本基础和人文关怀双重结合

乡村银发经济本质上是人文经济,在满足乡村银发群体物本需求的基础上加强人文关怀,是在传统孝文化和当代社会文明融合中,外化乡村银发群体“老有所乐”的具体呈现。一方面,从农村养老实践来看,家庭养老符合以“孝”为核心的儒家伦理观。而传统农村家庭养老模式相对注重基本物质供养,难以满足乡村老龄群体日益复杂且综合的健康养老需求。乡村银发经济高质量发展要找准银发产业、民生事业与家庭养老的“衔接点”,补强家庭养老的物质性和服务性,回应乡村银发群体在医护康养、文教娱乐等方面的需求,补齐农村家庭养老短板弱项,促进乡村银发群体在家庭中安享幸福晚年。另一方面,乡村银发经济作为“慢”经济,需通过长期性、连续性的需求积累,才能实现新经济形态的“复利效应”。乡村银发经济高质量发展要精准衔接数字时代的“快节奏”和银发群体的“慢动作”,综合乡村银发群体的健康状态、生活习惯、消费特点进一步细分乡村银发市场,聚焦新时代消费需求,培育数字医疗、电商社交、文旅康养等乡村为老服务新场景,突出数字时代对乡村银发群体物质与精神双重供养。

2.4 老有所学:老年教育和产业经济互利共赢

在乡村地区构建终身学习体系是将乡村老龄化进程中的“人口负担”转化为“长寿红利”的重要途径,通过老年教育激发乡村银发群体内生动能,为乡村银发经济高质量发展注入本体力量。一方面,推进乡村老年教育纵深发展。依托县市老年大学并联合乡村振兴学院和高职院校构建集老年学历提升、再就业技能、休闲娱乐等课程于一体的乡村老年教育体系,激活乡村银发群体对新事物的求知欲和接受度,逐步满足乡村银发群体的再社会化需求,以乡村老年教育纵深发展为乡村银发经济高质量发展注入新动能;同时,把积极应对人口老龄化国家战略融入经济社会发展全过程,有序引导市场主体和社会力量参与乡村老年教育实践,进一步提高乡村老年教育质量、丰富乡村老年教育资源、拓宽乡村老年教育渠道,满足乡村银发群体多元化学习需求。另一方面,拓展乡村老龄教育新场景。开展乡村老年教育要扎根乡村银发群体生活圈,探索老年教育同旅游、文化、体育等业态联动,发挥乡村老年教育在拉动内需、提振消费中的积极作用;同时,以乡村老年教育实践增强乡村银发群体对当代知识信息的吸收、转换和应用能力,以此提高其经济社会参与能力,在社会参与中为乡村银发经济高质量发展注入银发人力资本。

2.5 老有所为:人生意义和社会价值有机统一

第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报显示,农村60~69岁的低龄老年人口占乡村银发群体总数的54.1%,以再社会化推进乡村银发群体重新进入劳动力市场,作为生产者参与经济活动全过程、作为消费者创造银发经济新需求,以此动态平衡“供给创造需求、需求牵引供给”的互动关系。一方面,树立老有所为的老年人力资源开发观。在乡村人口结构失衡的背景下,推动积极老龄化同经济社会协调发展,打破乡村银发群体等同于社会“依赖者”的刻板印象,通过创新乡村银发经济发展形态,并针对不同年龄段的乡村银发群体设置差异化参与渠道,让其能够更加充分地参与经济社会活动,在推进乡村全面振兴中完成“代际互惠”,实现个人价值和社会参与的再延续。另一方面,创新乡村银发群体经济社会参与方式。将乡村老龄产业发展融入乡村振兴全过程,引导社会投资主体下沉至乡村“医、养、文、娱”等业态发展,并在乡村产业发展中嵌入银发元素,科学拓展银发经济覆盖范围,创造新的老龄消费需求和产业投资需求。以此在供需两端填补乡村人口老龄化背景下经济增长缺口,激发乡村社会“银发人口红利”,让乡村银发群

体在参与银发经济发展中实现人生意义和社会价值。

2.6 老有所安：安全需求和文化认同高度协调

基于乡村银发群体的安全需求和文化认同，引导各类市场主体布局乡村银发经济薄弱环节和关键领域，持续提升银发经济发展对于乡村银发群体需求变化的响应能力^[20]。一方面，筑牢安全与健康防线。结合乡村人口老龄化特征，在乡村振兴框架内发挥新质生产力赋能效应，统筹乡村银发产业和民生事业发展，进一步增强乡村社会为老服务的经济能力，在发展乡村银发经济中持续满足乡村银发群体对美好生活的向往。同时，结合地方财政、银发经济潜力和人口老龄化趋势，整合优化县、乡、村三级养老服务供给和设施布局，推动医疗服务、养老护理和心理咨询等优质市场资源下沉乡村社会，在满足乡村养老需求中拓展乡村银发经济发展空间。另一方面，重构精神世界和文化认同。将孝文化融入乡风文明建设进程中，深挖中华传统孝道文化资源并结合当代社会主义核心价值观，重塑传统与现代相协调的新乡村孝道价值伦理体系，为践行积极老龄观提供道德支撑；同时，将传统孝道文化融入社会福利事业中，以发展乡村养老事业营造“尊老、爱老、敬老”的乡村文化氛围，为实现乡村银发群体幸福晚年夯实文化根基。

3 乡村银发经济高质量发展的现实困境

3.1 乡村银发经济政策设计有待完善

国家高度重视人口老龄化问题，对发展银发经济发展进行顶层设计和总体谋划。但现行政策和法规设计对银发经济领域的部门协同、业态分布以及时序安排缺乏整体规划。《2023 年度国家老龄事业发展公报》中关于银发经济部分，主要涉及老年用品产业、健康养老产业、康复辅助器具产业、养老金融四方面，而银发经济是涵盖适应人口老龄化进行的要素禀赋结构调整和应对需求结构变化进行的产业适老化转型，乡村银发经济发展不应局限于单一产业细分。同时，发展乡村银发经济涉及民政、医保、财政等十余部门，政策的制定与落地实施缺乏横向协同机制。以养老服务机构设置为例，民办公益性养老机构须向行政审批部门申请、经营性养老机构须向市场监管部门申办、公办公营养老机构须向事业单位管理机关办理登记（图 2），服务不同群体性质的主管部门不同，因而缺乏一致的备案、监管和程序，使社会投资主体进入乡村银发经济领域可能面临玻璃门、卷闸门等隐性壁垒。此外，从产品属性来看，乡村银发经济属混合制经济形态，具有公共产品和市场经济双重属性，在时序上中国乡村银发经济处于以政府投入为主的事业发展阶段，低营利性的乡村银发经济未能吸引市场主体积极参与，尚未形成“事业引领产业，产业反哺事业”的互动格局。国内外经验证明，在市场经济发展规律下，缺乏经营性、营利性、交易性等市场主体参与，任何行业仅依靠自上而下体制的引导都难以得到充分发展^[21]。

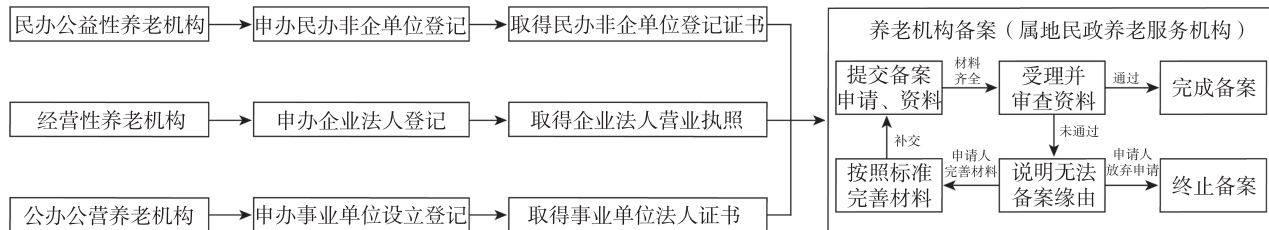


图 2 养老服务机构登记备案流程

资料来源：根据《中华人民共和国老年人权益保障法》整理。

3.2 乡村银发领域资源供给相对有限

中国在城乡养老资源分配层面存在老龄化程度与养老资源分配倒置的格局，即乡村人口老龄化程度更为

严峻，资源供给相对有限。社区综合服务设施具有为民、便民、安民的核心功能，《2020 年民政事业发展统计公报》数据显示，2020 年城市社区覆盖率已达 100%，而同期农村社区覆盖率仅为 65.7%，从侧面反映政府对农村综合服务领域的财政投入要弱于城市地区。同时，由于城乡居民养老保险待遇差异，导致市场主体对银发经济的开发主要集中于城市银发群体，相对忽视乡村银发群体蕴含的消费潜力，社会投资主体参与乡村银发产业运营和投融资的积极性低，产品及服务未展现乡村适老化特色，难以满足乡村银发群体层次化消费需求。相较于城市人口老龄化，农村人口老龄化程度更深、速度更快，乡村银发群体的健康状况较差和医疗负担较重，虽然政府持续增加财政投入，加强城乡基础养老服务供给，但农村老龄群体享用的养老资源数量与质量与城市存在较大差距，以城乡每千人口民政服务机构床位数为例，《中国民政统计年鉴》数据显示，2018 年每千人口床位数城乡差距为 0.09 张，到 2023 年差距扩大至 0.42 张（图 3）；第七次人口普查数据显示，城乡每千老年人口（65 岁及以上）民政服务机构床位数分别为 54.99 张和 19.35 张，城乡差异高达 35.64 张，进一步验证了乡村银发资源供给的相对短缺。此外，当前银发产业发展主要围绕“衣食住行、医护康养、文教娱乐”等方面，为不同年龄阶段和经济状况的老龄群体供给各类养老产品和服务，但当前银发经济主要集中于医疗护理、日常照料等基础型消费供给，缺乏文教娱乐、健康养生、用品开发等服务型消费供给，无法精准匹配乡村银发群体层次化消费需求。数据显示，2022 年银发产业中生活照料服务占比高达 68%，而老年旅游、文娱、产品开发等新领域服务供给总计不足 20%^[22]。

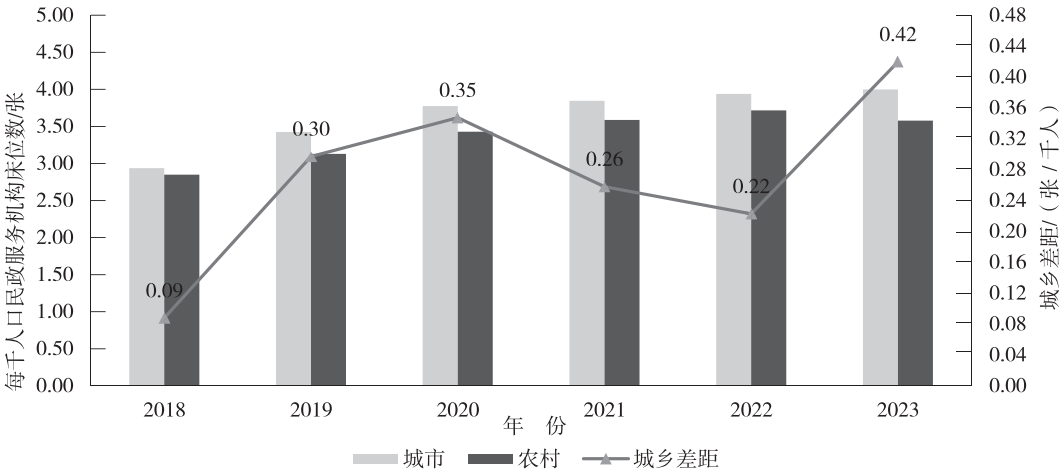


图 3 每千人口民政服务机构床位数及城乡差距
数据来源：《中国民政统计年鉴》。

3.3 乡村银发群体面临数字贫困问题

数字时代，数字化涉老产品、智能化养老服务为推动乡村银发经济高质量发展提供了新选择，但乡村银发群体遭遇的数字排斥和薄弱的经济基础从需求侧挤压了乡村银发经济的发展潜力。《中国互联网络发展状况统计报告》数据显示，截至 2024 年 12 月，城市和农村互联网普及率分别为 85.3%和 65.6%，之间存在近 20%的差距，加之乡村银发群体中小学及以下的文化水平占比高达 74.9%。在两者交织下，乡村银发群体被社会定义为数字贫困者，使其被排斥在数字时代之外，增加其在运用健康监测、远程诊疗、医疗养护等智能服务时遭遇的数字障碍^[23]，从而抑制智能产品与服务在乡村银发群体中的扩散和普及，压缩乡村银发经济的发展空间。此外，第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查报告显示，城市和农村老人年均收入分别为 47 270.8 元和 14 105.4 元；据《2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据测算，2023 年城乡居民基本养老保险待遇仅为 222.62 元/月，远低于同期城镇职工基本养老保险待遇 3 731.98 元/月，也低于同期城市和农村居民最低生活保障标准 785.90 元/月和 621.30 元/月，在薄弱的经济基础中，数字医疗、智慧康养等产品价格（养老领域具身智能产品价格序列普遍在万元以上）已远超乡村银发群体经济承受范围；

加之在传统伦理观影响下，乡村银发群体未形成养老服务购买意识，这进一步弱化了乡村银发领域对数字智能产品与服务的有效需求，导致银发经济价值难以在乡村市场空间中实现。

3.4 社会文化对乡村银发群体存在偏见

在中青年所引领的数字新媒体浪潮中，银发群体被日益边缘化。市场、社会、家庭对于乡村银发群体普遍存在刻板印象和认知偏误，限制了乡村银发经济的发展潜力。在市场经济逻辑下乡村银发群体被构建为经济社会弱势群体，常常遭到主流文化排斥^[24]，使潜在的乡村银发经济市场空间处于被忽视或闲置的状态。同时，面向中青年群体开发的数字科技产品与服务，将乡村银发群体视为非主流用户。《中国互联网络发展状况统计报告》数据显示，截至2024年12月，60岁及以上网民群体占比仅为14.1%，而中青年网民（20~60岁）占比高达69.2%；同时，网民使用人工智能产品的学历主要集中在初中及以上，占比高达78.4%，而乡村银发群体主要以小学及以下学历为主（占比74.9%），两项数据从侧面反映了以中青年年龄段为主的网民主导着数字产品设计和服，市场主体相对忽视了乡村银发群体在数字消费中的存在感和多层次需求，智能化、信息化的服务与产品难以匹配乡村银发群体生活场景。此外，在代际更替和传统文化影响下，乡村银发群体在近代社会变革中被贴上“依赖者、依附者、边缘者”等标签^[25]，在思想观念和社会标签的钳制下使其逐渐失去了“积极老龄化”内生动力，也制约了社会投资主体投资乡村银发产业、开发老年人力资源的意愿。

3.5 乡村银发领域人才队伍建设滞后

人才对推动乡村银发经济高质量发展和提升养老服务质量具有关键性作用。中国老龄科学研究中心公布数据显示，2022年中国60岁及以上失能老人高达4400万人，同期养老服务床位仅有829.4万张，即使实现《“十四五”民政事业发展规划》中200万名养老护理员队伍建设目标，养老护理员与失能老人的比例高达22:1，工作强度也远超国家标准4:1的理想配比；加之中国当前养老护理行业从业人员大多为“4050”再就业群体^①，且新增养老护理员流失率高达40%~50%，反映出护理人才队伍建设相对处于较低水平且缺乏一定稳定性。中国于2024年高职专业目录中新增老年服务与管理专业，同期仅有31所高校开设养老服务与管理专业，且对于相关人才培养尚处在探索阶段，在专业规范、课程体系建设、课程标准与评价、人才链与产业链衔接等方面存在短板，难以精准衔接银发市场对于综合型养老服务人才的需求。此外，从事乡村银发经济的养老护理员普遍存在工作任务烦琐、劳动时间长，且职业天花板和社会地位较低，也缺乏完善的职业晋升道路，薪酬待遇与劳动价值濒临失衡^[26]，进一步压缩了乡村银发经济领域人才的“引育留用”空间，直接导致了人才短缺问题。

4 银发经济促进政策及措施的国际经验

20世纪以来，发达地区和国家相继进入老龄化社会，在人口结构转型中不断开拓银发市场，通过发展银发经济积极应对人口老龄化难题，进而培育经济社会发展新动能。其中：欧盟、美国、日本等发达经济体银发经济发展经验具有典型性，并在银发经济发展中走在世界前列。

4.1 欧盟经验：政策和科技支持银发经济高质量发展

世界银行公开数据表明：2000—2024年，欧盟人口老龄化率由15.69%迅速增长至22.01%，人口老龄化程度持续加深。为缓解人口老龄化压力，激发老龄市场活力，发展银发经济成了欧盟成员国的普遍共识。欧盟是在共同政策框架内，统筹推进积极老龄化进程和银发经济发展；注重发挥科技在应对人口老龄化中的

① “4050”再就业群体：指女性年满40周岁、男性年满50周岁，因年龄、技能等原因在就业市场中面临困难的劳动者。

积极作用,并以此驱动银发经济创新发展。一是共同政策支持。欧盟早在斯德哥尔摩会议(2001)和巴塞罗那会议(2002)中就强调欧洲当前所面临的人口老龄化问题,并响应联合国《老龄化马德里政治宣言》《老龄问题国际行动计划》号召,制定《马德里老龄问题国际行动计划——区域执行战略》初步确立欧盟积极老龄化战略的政策重点。同时,欧盟在2003年将里斯本战略的重心转移至统筹在人口老龄化背景下经济、社会、就业等政策推进落实,将2012年设立为“欧洲积极老龄化和代际团结年”并发布《积极老龄化和代际团结欧洲年宣言》,进一步将积极和健康老龄化议题嵌入就业、社保、城乡规划等多个领域,凸显政策推进的协同性和一致性^[27]。欧盟通过构建“积极老龄化”共同政策框架,整合政府、市场、社会等各方力量,系统推进银发经济高质量发展。二是强调科技创新驱动。欧盟委员会基于欧洲创新伙伴关系(EIP)推出积极与健康老龄化(AHA)专项计划,旨在推动创新研究和数字化转型,通过创新改善老龄群体生存条件和提高投资回报率,以此激发积极和健康老龄化的经济乘数效应。同时设立“创新伙伴关系”“银发经济研究网”“欧盟创新健康计划”等项目,投入大量资源进行科技研发和模式推广,推动老龄化科技创新。此外,欧盟注重适老化科技产品和服务的开发与应用,为银发群体提供健康监测、居家照料、精神陪伴等智能服务方案,以此应对老年生存危机。例如,欧盟国家基于ENRICHME项目和RAMCIP项目^[28],通过开发具身智能产品,为银发群体解决日常生活难题提供全新选择,以科技创新提高老年人生活品质,打造银发经济发展高地。

欧盟在发展银发经济中的“高福利”政策使各国政府面临长期财政压力。“Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators”数据显示:欧盟成员国中奥地利、意大利、卢森堡、葡萄牙、西班牙等国家的公共养老金替代率已超过70%,同时希腊、芬兰、法国、德国等国家的公共养老金支出占到GDP总量的10%以上^[29],政府为银发群体提供终身福利保障并承担大部分财政支出,虽然展现出高水平的养老保障水平,但在客观上也造成人口老龄化成本扩大、失业率增加,加剧国家财政压力。此外,诸如欧盟国家开发的智能家居养老模式(法国智慧居家养老模式、德国环境辅助生活系统、瑞典音频技术监测模式、芬兰远程监测模式),虽然为银发群体创造了舒适、便利的生存条件,但也无法完全规避在智能服务中面临的安全性、隐私性、自主性等伦理危机和技术风险^[30]。

4.2 美国经验:政策和金融驱动银发经济高质量发展

美国进入21世纪后,1946—1964年出生的“婴儿潮一代”逐渐步入老龄化阶段,2024年人口老龄化率已达到17.93%。美国通过发展银发经济应对人口老龄化挑战,政府扮演着银发经济的规则制定者和公平守护者,通过财税政策挖掘银发经济潜力,分割社会公共利益让渡给市场主体,并基于金融杠杆效应吸引更多的社会投资主体参与银发经济发展,以此推动老龄化社会可持续发展。第一,发挥银发经济政策引导作用。美国银发经济发展政策以盘活银发市场为核心,通过制度设计将公共资源转化为市场信号,放大市场机制在银发经济发展中的导向作用。美国政府通过修订《社会保障法》(Social Security Act),在社会医疗保险的基础上混合商业保险,引入医疗保险计划(Medicare)和医疗救助计划(Medicaid),将政府补贴范围拓展至医疗保险并创新“预付制”医保付费模式,推行以服务供给者定价的付费方式,以开放市场选择推动医疗机构及服务供给者提高涉老医疗资源传递效率;同时,颁布《患者保护与平价医疗法案》(ACA)和设立以患者为中心的成果研究机构(PCORI),以用户需求为导向推动商业医护项目进行同台竞争,在扩大医疗保险覆盖范围的基础上,以用户需求的市场可选择性推动医疗服务质量持续性提高^[31],最终形成“政策引导—需求牵引—市场响应—提质增效”的良性循环。第二,发挥财政金融杠杆作用。美国政府通过发挥财政金融的调节作用,拓展银发经济社会主体投融资渠道和整合银发经济资源,形成覆盖老年人生命周期的银发经济生态系统。一是美国政府通过401k计划、个人退休账户(IRA)、健康储蓄账户(HSA)等金融工具,为美国ETF市场提供稳定的资本供给,加快银发市场的规模扩张;并基于房地产投资信托基金、住房抵押贷款保险、研发税收抵免等工具,引导中央银行和商业银行对银发经济领域进行投资,推动社会投资主体进入银发经济领域。二是美国早在20世纪70年代,就开始向老龄群体提供以市场为主导的商业长期护理保险(LT-

CD),如个人长期护理保险(IP)、联邦长期护理保险(FLTCIP)、协会保险(Association Policies)、年金保险(Annuity Policies)等产品^[32],鼓励老龄群体通过购买商业保险应对个人护理风险,进一步提高美国社会养老储蓄水平和医疗资源配置效率,从而缓解银发经济因正外部性不足而导致社会投融资欠缺等问题。

美国高度市场化的银发经济发展模式(美国54%的养老金资产流入股市),将社会福利事业让渡市场主体,将银发群体直接暴露在市场风险之中,受经济、社会、政策等影响可能面临通胀、贬值等危机,增加银发群体贫困率。同时,美国以资本利益为导向的银发经济制度设计,过度依赖职业养老金和个人养老金从而拉大老年群体贫富差距,使中下阶层银发群体受困于老年贫困^[33]。此外,美国发达的养老金融市场虽缓解了政府财政压力,但在发展中也伴随着市场机构高利贷欺诈、信托基金骗局、年金不当销售等经济风险。例如,美国联邦调查局公布的数据显示,2023年已接超10万多起老年人被骗案,被骗金额超34亿美元,有6000名受害者损失超10万美元以上。其中,技术支持诈骗是最广泛的诈骗类型,约有18000名受害老人;投资类诈骗是损失最多的诈骗类型,损失金额超12亿美元^[34],严重侵害银发群体经济利益。

4.3 日本经验:政策和文化赋能银发经济高质量发展

2025年日本第一代婴儿潮“团块世代”将年满75周岁,成为高龄老人;到2040年第二代“团块世代”将进入65岁老龄期,2024年日本人口老龄化率已达29.78%。日本政府为应对越发严重的人口老龄化问题,通过构建完善的政策保障体系,在满足不同收入群体对养老服务的差异化需求中促进银发经济发展;同时打造包容和谐的“无龄感”社会环境,将银发群体从社会负担的压力中解放出来,逐步化解超老龄社会风险。一是构建完善的政策保障体系。日本政府基于《国民年金法》《老人福利法》《老人保健法》构建老人福利保障体系,并持续完善养老保险、护理保险和医疗保险制度,将福利制度纳入法制化进程,从多维度保障老年人合法权益。日本政府通过公共养老金制度、企业补充养老金制度和个人储蓄养老金制度,打造“政府-企业-个人”三支柱养老金体系^[35],进一步保障银发群体的基本生活需求,通过企业和个人参与增强养老制度韧性,并创新第三支柱养老金制度,为投资者开发银发产品和服务提供方向指引。同时,建立覆盖全民的多层次、高水平医疗保险制度,依据个人收入比例缴纳保费,将低收入者和高风险者一同纳入医疗保险之内,在满足基本医疗需求的基础上实现保障公平与负担公平。此外,日本实施《介护保险法》,将“介护保险”从医疗保险制度中分离出来,通过引入社会投资主体改变政府单一提供护理服务的供给模式并减轻医疗保险的财政支出负担^[36]。二是打造“无龄感”社会。日本政府在《老龄社会对策大纲》中,提出要构筑“所有年龄段的人们根据各自的意愿和能力都可以活跃的无关年龄的社会”,重点打造“无龄感”社会环境,大力开发老年人力资源、激发银发群体消费潜力并提高银发经济发展韧性。例如,日本政府通过宣传“终生活跃社区”“终身不退休社会”“迎来100岁人生”等理念,鼓励银发群体再就业;推动“地方创生项目”“银色人才中心”“时间银行计划”等实施,鼓励企业为银发群体提供工作岗位和机会,提高银发群体社会参与度^[37]。日本总务省调查局公布的数据显示,截至2024年底,日本65岁及以上就业人口达到930万人,占总就业人口的13.71%,创历史最高水平。以“无龄感”为基打造新型社会体系,使全社会正确认识银发群体的社会价值和经济贡献,在降低老龄社会风险中,推动银发经济发展。

日本建立了全球领先的养老保障制度,以护理保险制度为例,当前已基本覆盖银发群体,并创造超1兆亿日元的福利设备市场规模,为银发经济发展释放巨大的市场空间。但介护保险制度以政府为主导,2023年日本社会保障支出高达135兆4928亿日元,约占财政支出的1/3,占GDP总量的22.76%,资金来源主要由个人缴纳和政府财政补贴构成,在日本少子老龄化社会结构中,仅依靠个人缴纳难以延续护理保险制度的可持续运行,这也造成了护理保险制度对政府财政补贴的过度依赖,加剧了政府财政负担^[38]。此外,日本“无龄感”社会推进缓慢,银发群体被贴上“弱势”标签,日本总务省调查局公布数据显示,2024年65岁及以上高龄就业者中从事低技能服务业及农林牧渔业的人数总占比高达38.92%,且非正式员工数量高达433万人,未实现银发群体由“人口数量”向“人才质量”转变,银发经济领域人力资源潜力仍有待开发。

4.4 发达经济体发展银发经济的经验比较

欧盟、美国、日本发达经济体在发展银发经济中的发展经验，其中既有共性又具特性，存在的问题也同样值得我们关注。详见表 1。

表 1 发达经济体发展银发经济的经验与不足

维度	欧盟经验	美国经验	日本经验
人口老龄化率	22.01%（2024 年）	17.93%（2024 年）	29.78%（2024 年）
银发经济先决条件	发达经济体以先富后老的状态进入人口老龄化社会，能够为银发经济发展提供更好的资金和环境，且不存在严格意义上的城乡二元结构，发展银发经济具有城乡一体化特征		
共性措施	重视政府政策对银发经济的引导，借助市场补齐政府在发展银发经济的短板弱项，注重吸引社会投资主体参与银发经济发展，在提高银发群体福祉中推动银发产业成为经济社会发展的新质增长点		
特点做法	欧盟在发展银发经济中构建统一政策框架，注重科技创新在银发经济中的关键作用	美国在发展银发经济中注重政策的引导作用，发挥财政金融工具对于银发经济的支撑作用	日本在发展银发经济在于完善的保障体系，并基于“无龄感”打造新型社会体系
经验教训	欧盟在发展银发经济中面临着高福利模式带来的政府财政压力，以及数字科技应用所附加的伦理冲突和技术风险	美国政府高度市场化的银发经济发展模式，提高了中下阶层银发群体的贫困率，以及银发群体在养老金融市场中面临高经济风险	日本现行制度设计增加了银发经济发展对政府财政补贴的依赖，以及在“无龄感”社会推进中老年人力资本开发不足

5 乡村银发经济高质量发展的实现路径

5.1 政策导向：完善乡村银发经济顶层设计和配套措施

发挥政策导向作用并细化配套措施是推动乡村银发经济高质量发展的关键。一是加强乡村银发经济高质量发展的顶层设计。政府要认真落实积极应对人口老龄化的国家战略，正确认识人口老龄化城乡倒置的现状和银发经济发展趋势，以老有所养为重心加强对乡村银发经济发展的顶层设计并完善配套城乡居民养老保险、医疗保险政策措施，平衡乡村银发经济发展与民生福利事业关系，引导市场加强高质量养老服务和产品供给，以优质供给创造乡村银发消费新需求。二是细化乡村银发经济高质量发展的政策举措。地方政府要基于传统乡村养老秩序和老龄群体多元需求，以国家养老为基础、家庭养老为核心、村社养老为辅助，探索构建多支柱、多层级乡村养老保障体系。同时，借鉴发达国家做法完善以税收优惠为导向的个人养老金制度，消除市场准入的隐性壁垒，深化“放管服”改革，逐步取消银发经济领域内不涉及重大布局和不触及安全底线的前置审批事项，将前置审批转化为事中事后监管，进一步优化行政审批程序和流程，保障各类经营主体依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争，吸引市场投资主体参与乡村银发经济发展。此外，探索银发经济融入乡村振兴机制，在振兴乡村过程中为不同年龄结构的群体创造经济社会参与机会，以夯实“为老、备老”基础持续激活乡村银发市场的市场和消费潜力。三是完善乡村银发经济高质量发展时序安排。乡村银发经济高质量发展是伴随人口结构调整的渐进过程，要根据经济发展成熟度和经济运行内在逻辑做出科学的时序安排，政府要联合市场、社会等参与主体，探索“政府主导、市场引导、社会参与”的梯次发展模式，并在过程中完善以“服务为核心、标准为指引、品质为保障”的监管体系，着力构建“事业引领产业，产业反哺事业”的乡村银发经济长效发展格局。

5.2 数实协同：拓展乡村银发市场需求边界和消费潜力

依托数字乡村建设，推动消费内容、途径和场景的数字化转型，通过网络平台、移动支付等数字消费理念和行为习惯，加速数字技术在乡村银发经济领域中的渗透，进一步开拓乡村银发市场的需求边界和消费潜力，扩大深层次、多样化、柔性化的消费需求规模^[39]。一是增强乡村数字设施覆盖广度和普及速度。完善的

数字基础设施是数字时代推动乡村银发经济高质量发展的必要基础,地方政府要围绕数字乡村建设规划和乡村振兴战略,统筹推进乡村基础设施智能化、适老化转型升级,逐步实现“县-乡-村”银发信息互联互通、服务设施共建共享,进一步提高银发资源配置效率。二是搭建乡村银发经济服务平台。基于数字乡村建设,加快构建乡村银发经济服务平台,打通乡村银发产品及服务供需主体间的信息壁垒,通过数字平台促成医疗护理、健康管理、老龄就业等资源下沉乡村银发市场,使乡村银发群体能够共享信息化建设成果,在数字乡村建设中维护老有所安的民生温度。三是增强数字化养老资源供给。基于人口老龄化城乡倒置的现实,地方政府要联结社会及市场主体,通过“数字+”精准衔接乡村银发群体的层次化需求,加强乡村银发产品开发与服务供给,在提高资源供需匹配度中反向拓展乡村银发市场,壮大乡村银发经济规模。

5.3 科技创新:提高乡村银发群体对智能服务的适应性

生产决定消费,消费反作用于生产。以科技创新进行智能产品适老化改造和以乡村银发群体消费需求进行产品设计,是加快乡村银发群体适应智能产品与服务的关键举措。一是提高乡村银发群体数字设备操作能力。政府要针对乡村银发群体特征进行数字技能培训和防范网络诈骗宣讲,提高乡村银发群体的数字技能和素养,逐步消除其对数字产品和服务的恐惧心理,帮助乡村银发群体在适应数字时代的生活变化中重构社会关系,实现银发个体在数字空间的再社会化。二是瞄准乡村银发群体需求进行产品设计。乡村银发经济供给主体要立足乡村银发群体多元消费需求进行产品及服务设计,统筹生物科技与数字技术,以需求为导向开发质优价廉且符合乡村发展现状的智能产品及服务,提高生活辅助、健康监测、情感陪伴、休闲娱乐等智能设备在乡村银发群体中的接受度和普及率,在增强数字科技对乡村银发群体的包容度中激活乡村银发经济消费潜力。三是以科技创新优化智能设备操作流程。相关企业在创新银发产品及服务过程中,立足乡村银发群体消费特点,对于操作烦琐的健康管理、视频通信、移动支付等功能,有针对性地进行简洁化、放大化、图片化处理,以智能产品的易用性和数字技术的兼容性实现对乡村老人的数字技能反哺;同时,政府要出台具体措施规范市场行为,避免市场主体在乡村银发经济领域可能存在的伦理道德风险和社会诈骗行为,在满足乡村银发群体需求中推动乡村银发经济高质量发展。

5.4 文化赋能:打造乡村银发群体友好型社会文化环境

乡村银发经济高质量发展与积极老龄化、健康老龄化等概念相连,具有社会倡导和创新经济发展的积极作用^[40]。一是打造“无龄感”社会文化环境。依托中国基本国情并借鉴发达国家做法,从政策层面倡导“老有所为”的积极老龄化社会风气,引导全社会正确认识乡村老龄群体的社会价值,塑造乡村银发群体是能够为社会做贡献的资源群体的观念认知,打造不以数字年龄划分的“无龄感”社会环境,促进乡村银发群体在银发经济发展中实现高层次自我价值。二是发挥积极老龄观驱动作用。把积极老龄观融入乡村振兴全过程,打造强包容性的老年友好型乡村空间,逐渐消解乡村“老年无用论”“老年负担论”等负面舆论影响,推动乡村银发群体积极融入银发经济发展全过程,在经济社会参与中对个人价值进行再定义,扭转“老而无用”为“老有所为”,从观念上拓展乡村银发经济的生产与消费对象,增强长寿红利的经济变现能力。三是塑造老年友好型社会文化场景。在社会层面将“老有所安”纳入公益性宣传范围,加强正面宣传引导,打造维护乡村老人基本权益、关注乡村老人生存需求的社会文化环境。同时,基于老年友好型社会文化场景引导乡村银发经济产品研发和服务设计更为精准地衔接乡村银发群体层次化需求,在保障乡村银发群体民生福祉中促进乡村银发经济高质量发展。

5.5 人才支撑:建设乡村银发经济领域高素质人才队伍

人才是支撑乡村银发经济高质量发展的第一资源。一是完善乡村银发经济领域人才培养体系。政府制定明确的人才培养标准和规范,并联合职校、企业共建乡村银发经济产教融合基地,对乡村护理人员进行持续

化培训,探索设置独立职称评定标准,打通职业晋升渠道,同时将职称与薪酬待遇、社会地位相结合,平衡劳动付出与经济收入关系。此外,充分保障乡村银发经济领域人才合法权益,将相关人才纳入灵活就业社保补贴范围,降低其参保成本,逐步完善乡村银发经济领域人才社会保障体系。二是优化人才培养的专业课程设置。联结人才培养与社会需求对接渠道,以乡村银发经济发展需求为导向设置专业课程,并结合理论教学与具体实践,培育兼具专业技能和人文关怀能力的复合型人才;同时,探索动态化职业培训制度提升在岗人员专业素质,定期开展技能培训、岗位实践和资格认证,持续增强乡村银发经济领域人才质量。三是开发老年人力资源。提高老有所为、老有所学需求满足的有效性,有序引导各级各类老年教育机构对应乡村银发经济发展需求,按照“参与而不消耗”的原则开发乡村银发人力资源,吸纳乡村健康老龄群体直接或间接参与乡村银发产业链各个环节,以形成规模化“银发生产力”持续推动乡村银发经济高质量发展。

参考文献

- [1] MASON A, LEE R, NETWORK M O. Six ways population change will affect the global economy [J]. Population and Development Review, 2022, 48 (1): 51-73.
- [2] 陈友华. 银发经济: 概念、特点与规模 [J]. 人口与经济, 2024 (6): 6-11, 24-25.
- [3] BIESZK-STOLORZ B, DMYTRÓW K, FRACKIEWICZ E. Multivariate analysis of the sustainable development of the Silver Economy in the European Union Countries [J]. Sustainability, 2024, 16 (23): 10703.
- [4] SCOTT A J. The longevity economy [J]. The Lancet Healthy Longevity, 2021, 2 (12): 828-835.
- [5] LIPP B, PEINE A. Ageing as a driver of progressive politics? What the European Silver Economy teaches us about the co-constitution of ageing and innovation [J]. Ageing & Society, 2024, 44 (7): 1481-1493.
- [6] ÁLVAREZ-DIEZ R C, VEGA-ESPARZA R M, BAÑUELOS-GARCÍA V H, et al. The evolution research on Silver Economy: current researches, trends, and implications for future directions [J]. Transinformação, 2023, 35: 237325.
- [7] MARCUCCI G, CIARAPICA F, POLER R, et al. A bibliometric analysis of the emerging trends in silver economy [J]. IFAC-Papers OnLine, 2021, 54 (1): 936-941.
- [8] SABEL C, ZEITLIN J, HELDERMAN J K. Transforming the welfare state, one case at a time: how Utrecht makes customized social care work [J]. Politics & Society, 2024, 52 (2): 171-207.
- [9] DROBEŽ E, ROGELJ V, BOGATAJ D, et al. Planning digital transformation of care in rural areas [J]. IFAC-Papers OnLine, 2021, 54 (13): 750-755.
- [10] 高颖. 银发经济的发展机遇及其布局 [J]. 人民论坛, 2024 (10): 84-87.
- [11] 彭希哲, 陈倩. 中国银发经济刍议 [J]. 社会保障评论, 2022, 6 (4): 49-66.
- [12] 陈友华, 孙永健. 银发经济发展: 问题与前景 [J]. 四川大学学报 (哲学社会科学版), 2025 (3): 5-14, 226.
- [13] 王金营, 张景耀. 银发经济发展的本质、挑战和破解之道: 基于现代化产业体系建设视域 [J]. 江西师范大学学报 (哲学社会科学版), 2025, 58 (1): 57-68.
- [14] 孟永, 杨颖程. 财税政策赋能银发经济高质量发展的作用机理与实践路径 [J]. 经济问题, 2025 (6): 108-117.
- [15] 李晓天. 养老金融支持银发经济高质量发展的内在逻辑及路径 [J]. 江苏社会科学, 2025 (2): 152-160.
- [16] 杜鹏, 王飞. 以新质生产力赋能银发经济发展 [J]. 北京社会科学, 2025 (1): 109-119.
- [17] 吴结, 刘文清. 老年教育赋能银发经济的生成逻辑、作用机理与实践路径 [J]. 学术研究, 2025 (2): 73-80.
- [18] 习近平. 习近平谈治国理政: 第三卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [19] 陆杰华. 银发经济视角下青年养老观念的新变化 [J]. 人民论坛, 2024 (10): 88-91.
- [20] 庞永红, 杨钊. 中国基本养老服务制度的伦理向度 [J]. 中州学刊, 2024 (5): 110-117.
- [21] 周文, 李吉良. 以进一步全面深化改革健全新型举国体制 [J]. 改革, 2024 (9): 34-46.
- [22] 阳义南, 刘振伟. 我国银发经济“产业-金融-消费”协同发展研究 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2025, 27 (3): 47-59.
- [23] 郑娜娜, 陈友华. 农村老年群体的数字贫困及其治理研究 [J]. 现代经济探讨, 2024 (9): 111-122.
- [24] 王锴. 老龄保障政策的概念建构与内在逻辑: 兼论面向中国式现代化的老龄保障政策发展路径 [J]. 社会保障评论, 2024, 8 (6): 143-155.

- [25] 毛一敬. 重建社会交往: 农村老年人精神慰藉的组织化实践路径 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2021, 23 (5): 73-80.
- [26] 张颖, 罗宝萍, 李俊娟, 等. 医养结合背景下老年护理队伍的培养策略 [J]. 中国医学伦理学, 2025, 38 (3): 296-301.
- [27] 薛惠元, 张永高, 郭河生. 国外积极老龄化的研究演进、前沿热点与发展趋势 [J]. 兰州学刊, 2024 (8): 114-130.
- [28] COSAR S, FERNANDEZ-CARMONA M, AGRIGOROAIE R, et al. ENRICHME: perception and interaction of an assistive robot for the elderly at home [J]. International Journal of Social Robotics, 2020, 12 (3): 779-805.
- [29] OECD. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators [EB/OL]. (2019-11-27) [2025-08-15]. https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en.html.
- [30] FELBER N A, TIAN Y J, PAGEAU F, et al. Mapping ethical issues in the use of smart home health technologies to care for older persons: a systematic review [J]. BMC Medical Ethics, 2023, 24 (1): 24.
- [31] ACT A C. Patient protection and affordable care act [J]. Public Law, 2010, 111 (148): 124.
- [32] 荆涛, 杨舒. 美国长期护理保险制度的经验及借鉴 [J]. 中国卫生政策研究, 2018, 11 (8): 15-21.
- [33] LU P, SHELLEY M, LIU Y L. Reexamining the poverty cycle in middle and late adulthood: evidence from the health and retirement study 2002 - 2014 [J]. International Journal of Social Welfare, 2021, 30 (2): 140-151.
- [34] NORDWALL M D. 2023 ELDER FRAUD REPORT. [EB/OL]. (2024-05-01) [2025-08-16]. https://www.ic3.gov/AnnualReport/Reports/2023_IC3ElderFraudReport.pdf.
- [35] NOMURA A. Sustainability of the pension systems and the role of private pensions [J]. Public Policy Review, 2023, 19 (3): 1-36.
- [36] KONISHI T, INOKUCHI H, YASUNAGA H. Services in public long-term care insurance in Japan [J]. Annals of Clinical Epidemiology, 2024, 6 (1): 1-4.
- [37] 谢立黎, 韩文婷. 日本促进老年人就业的政策改革与启示 [J]. 人口与经济, 2022 (6): 77-92.
- [38] 徐青松. 老年长期照护保险法律制度的国际经验与中国实践 [J]. 军事护理, 2025, 42 (7): 1-3.
- [39] 夏杰长, 李奎洪. 数实融合驱动经济高质量发展: 驱动机制与优化路径 [J]. 探索与争鸣, 2024 (9): 102-114, 179.
- [40] 李磊, 王震, 李连友. “双循环”新发展格局下银发经济高质量发展的三重逻辑 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2024, 26 (5): 49-61.

Theoretical Connotation, International Experience and Implementation Path of High-quality Development of Rural Silver Economy

WEI Xiaoxuan CAI Dingkun

Abstract: The high-quality development of the silver economy in rural areas is a new fulcrum for enhancing people's well-being and promoting rural revitalization. This article constructs an analytical framework of “material-spirit-society”, and explores the theoretical connotation of high-quality development of rural silver economy from six dimensions: “having a secure old age, having someone to rely on in old age, having fun in old age, having the opportunity to learn in old age, having the ability to contribute in old age, and having a peaceful old age”. Further analysis reveals that the high-quality development of the rural silver economy faces several predicaments, including the need for improvement in policy design, relatively limited resource supply, digital poverty issues, social and cultural biases, and lagging talent team building. A comparison of the experiences of developed economies in European Union, America and Japan in the development of the silver economy shows that the government policy guidance, technological innovation-driven development, fiscal and financial regulation, and the creation of an “ageless” society, etc. Based on this, this paper, in light of the practical predicaments and international development experiences of high-quality development of the rural silver economy, proposes feasible paths from five aspects: policy guidance, digital and real economy synergy, technological innovation, cultural empowerment, and talent support.

Keywords: Rural Silver Economy; Population Aging; High-quality Development; International Experience; Implementation Path

美国蔬菜保险发展历程、 体系构建及经验借鉴

◆ 李 昊 乔立娟

(河北农业大学经济管理学院 保定 071000)

摘要：多层次蔬菜保险体系的建立对稳定蔬菜供给、保障种植者收入、稳定蔬菜价格等方面具有重要意义。美国是最早将蔬菜保险作为种植者风险管理工具的国家之一，多层次蔬菜保险产品体系与补贴机制的构建，对中国具有积极的借鉴意义。本文在梳理美国蔬菜保险发展历程的基础上，对美国蔬菜保险运行机制、保险产品、承保规模、保费收入及补贴、保险广度与深度、保险赔付等进行了深入系统分析。研究发现：蔬菜保险体系的不断完善为美国蔬菜产业提供了全方位的风险保障；美国国有与私营保险公司“风险共担，收益共享”合作机制较好地实现了蔬菜保险经营效率提升与风险控制；确定承保蔬菜产品品类，以此为基础不断丰富保险产品类型；各类蔬菜保险产品保障责任层次的多样性，较好地满足了种植户多样化风险管理需求。结合中国蔬菜保险发展现状及特点，提出做好政策性蔬菜保险的顶层设计、建立蔬菜种植主体信息数据库、制定差异化的保费补贴政策体系、鼓励保险公司推出商业蔬菜保险产品等建议。

关键词：蔬菜保险；美国蔬菜产业；保费补贴；保险产品

DOI：10.13856/j.cn11-1097/s.2025.12.003

1 引言

农业保险作为提升农业风险管理能力的重要工具，在分散和转移农业风险、助力乡村振兴战略实施的过程中发挥着重要作用^[1]。自2007年起，中国中央财政开始为农业保险投保农户提供一定的保费补贴，2007—2023年，农业保险保费规模增加近26倍，但是，从农业保险深度和密度来看，仍然存在区域发展不平衡等问题。虽然中国是世界上最大的蔬菜生产国，2023年蔬菜种植面积达到2 302.98万公顷，占全球总种植面积的40%，但尚未开展中央财政保险补贴的政策性蔬菜保险产品^①，地方财政补贴的蔬菜保险也存在保险政策不完善、保险产品较少、保费补贴力度不足等问题，蔬菜保险发展仍处于起步

收稿日期：2025-04-20。

基金项目：国家社会科学基金项目“农业产业链融资风险传导路径与监测、防控机制研究”（21BGL156）。

作者简介：李昊（2002—），女，黑龙江齐齐哈尔人，硕士研究生，研究方向为农业产业经济。

通信作者：乔立娟（1979—），女，河北邢台人，博士，教授，研究方向为农业经济管理、风险管理，E-mail: qiaolijuan820@126.com。

① 中国对马铃薯的中央财政保险补贴是将其归为粮食作物进行补贴，而根据美国农业统计局 Quick Stats 数据库统计信息，将马铃薯与甘薯均归类为蔬菜作物进行保费补贴。

阶段。

与此同时,因蔬菜鲜活易腐、不耐储存以及集中上市的特性,蔬菜种植户受自然灾害风险、产品质量风险、价格波动和滞销风险影响,收益不稳定且有下滑趋势^[2]。缺少农业保险保障还降低了蔬菜种植者新技术、新设备投入意愿,制约了蔬菜产业高质量发展^[3]。自2018年中央一号文件提出“加快建立多层次农业保险体系”以来,党的二十届三中全会再次强调“优化农业补贴政策体系,发展多层次农业保险”,进一步凸显了完善中国蔬菜保险产品体系的重要性和紧迫性。

美国是当前农业保险最为发达的国家之一,从国内外学者的研究来看,美国农业保险已经具备了较为广泛的保障范围和较高的损失补偿能力。美国自1938年开始实施农业保险以来,经过80余年的发展,逐渐形成了以风险管理局、联邦农作物保险公司和私营保险公司为主体的运营体系^[4]。其农业保险的产品类型涵盖产量、价格、收入、利润、指数五大类型,具体的保险产品超过100种^[5],既有针对个体的也有针对区域的保险产品^[6]。同时,经美国农业部授权批准开展蔬菜保险业务的商业保险公司也开展补充性的商业保险产品。农业保险的发展也是相关法律制度修订和完善的过程,这一点在美国农业保险发展中更为突出,美国农业保险法律根据实际运行中暴露出的问题不断完善,以弥补现有法律的不足。自1989年首次推出政策性蔬菜保险以来,美国不断加大对蔬菜保险^①的财政支持力度,建构起科学完备的蔬菜保险财政补贴机制,促进蔬菜保险稳定发展^[8]。

美国作为蔬菜保险体系较为系统完善的国家,其蔬菜保险运营机制、产品创新以及保费补贴规定等为中国发展多层次蔬菜保险提供了借鉴。本文的贡献在于:一是按照美国农业保险政策修订脉络,对美国蔬菜保险承保蔬菜品类、保险产品创新与保障水平的演进过程进行系统梳理;二是从美国多层次蔬菜保险运行机制安排与实施成效视角,阐释美国蔬菜保险的特色与优势;三是根据中国蔬菜产业保险的发展现状,借鉴美国经验,提炼如何完善中国蔬菜保险运营机制的政策启示。研究不仅为中国蔬菜保险制度完善提供了借鉴参考,也有助于蔬菜产业持续稳定发展。

2 美国蔬菜保险的探索与发展

1989年美国正式推出政策性蔬菜作物保险产品,经过30多年的不断发展完善,已形成相对成熟的蔬菜保险体系。

2.1 美国蔬菜保险体系初步形成阶段

1989年美国正式推出政策性蔬菜保险,承保的蔬菜品类包括干豌豆、青豆、洋葱、马铃薯、甜玉米、番茄和鲜辣椒^②。1993年8月,克林顿政府提议在1995财政年度预算中提高保费补贴,并通过国会决议将蔬菜保险的保费补贴比例由1989年的24.72%增长至58.31%^[9]。1994年美国农业部颁布的《联邦作物保险改革和农业再授权法》规定,对未参加农作物保险的个体不再提供农业贷款、农产品价格保护等政府福利,带动了蔬菜保险参保率的快速增长。2000年5月,美国国会通过了《农业风险保护法》(ARPA),增加了干辣椒^③和白菜两个承保蔬菜品类,并进一步提升了蔬菜保险覆盖水平。2008年,美国国会通过了《2008年农业法案》,提出修正再保险协议,对种植有机蔬菜作物的生产者提供保险业务。

但是,早期美国蔬菜保险产品多基于产量损失设计[如实际历史产量保险(APH)],占总风险40%以上的蔬菜市场价格波动风险未被有效覆盖。因此,2013年部分试点推出收入保险,保障因价格波动而造成的收入损失,但覆盖范围仅占蔬菜种植面积的8%,并且只针对甜玉米及甘薯进行试点,同时触发条件严苛,

① 本文蔬菜保险数据的统计是基于美国政策性蔬菜保险,商业性蔬菜保险有单独说明。

② 鲜辣椒指低辣度或无辣度的鲜食用辣椒品种。

③ 干辣椒特指用于干制、加工或作为辛辣调味用途的辣椒品种。

价格降幅需要超过 30%。

2013 年美国蔬菜保险体系初步形成,蔬菜保险保费收入和保费补贴金额分别达到 1.97 亿美元和 1.29 亿美元,分别是 1989 年的 11 倍和 29 倍,政策性蔬菜保险的保费补贴率从 1989 年的 24.72%增长到了 2013 年的 65.28%^①。

2.2 美国蔬菜保险稳定发展阶段

2014 年美国完成了农业补贴从“黄箱”向“绿箱”^②的转变,蔬菜保险进入稳定发展阶段。2014 年美国总统奥巴马签署了《食品、农场和就业法案》(即《2014 年农业法案》),不仅取消每年近 50 亿美元的直接农业补贴改为 10 年内增加近 70 亿美元农业保险补贴资金预算,还扩大了农业保险覆盖的作物范围,并以县为单位为干豌豆、洋葱、马铃薯和番茄的所有种植户提供风险保障,而且允许开发蔬菜气象指数保险等新型保险产品。

2016 年,全农场收入保护保险(WFRP)政策开始全面实施,农场主可以为包括蔬菜在内的农场的全部收入投保,并且可以根据所选择的保障水平获得 50%~85%的理赔金额。2018 年美国农业部将《2014 年农业法案》修订为《2018 年农业提升法案》,新法案基本保持了原有农业保险运营思路,尽管有学者呼吁降低或取消保费补贴,但鉴于保费补贴影响参保率,美国众议院和参议院仍决定将保费补贴率维持在 60%左右^[10]。

WTO“绿箱”政策的严格界定,限制了政府对蔬菜保险的创新空间,但随着承保蔬菜面积的增加,保费收入和保费补贴缓慢提升。2018 年美国蔬菜保险保费收入为 2.38 亿美元,比 2014 年增长了 18.42%,联邦农作物保险公司提供的保费补贴金额为 1.5 亿美元,比 2014 年增长了 13.86%,蔬菜保险整体呈稳定发展态势^③。

2.3 2019 年以来美国蔬菜保险的新形势

2019 年美国蔬菜种植面积比 2018 年减少了 11.43 万公顷,同比下降 10.23%,蔬菜保险承保面积随之缩小,导致蔬菜保险保费收入及保费补贴金额分别同比下降 20.59%、22.00%。新冠疫情暴发后,美国为疫情管控设立了 145.18 亿美元的市场促进计划(MFP)以及 313.24 亿美元的冠状病毒食品援助计划(CFAP),高额的疫情援助资金支出限制了美国对各类农业保险补贴资金的增长,导致 2020 年蔬菜保险保费收入与补贴金额进一步下降。

同时,保险公司为规避风险,也倾向缩减赔付率较高的蔬菜主产区的服务网点。为了稳定蔬菜生产经营主体的风险保障水平,2020 年美国农业部优化了干旱、洪水频发区的蔬菜种植者赔付标准,并推出针对小型或有机蔬菜农场的更低起保门槛的蔬菜保险险种等支持政策,同时新推出杂交蔬菜种子保险产品,为蔬菜种子产量以及质量等提供保障^[11]。2023 年美国蔬菜保险总保险金额达到 41.86 亿美元,保费收入和保费补贴金额分别达到 2.93 亿美元和 1.78 亿美元(图 1),比 2018 年分别增长 22.87%和 18.96%。

各项风险管理政策的实施,使得保费补贴率维持稳定,保费收入也呈现逐渐增加趋势,蔬菜种植整体呈现稳定增长态势^④,同时蔬菜生产经营主体对风险的抵御能力也在不断增强。

① 数据来源:美国农业部风险管理机构(RMA),<https://www.rma.usda.gov/>。

② “黄箱”补贴指在一定限度内可以免于削减的农业补贴,而“绿箱”补贴属于完全可免于削减的一类补贴。

③ 数据来源:同①。

④ 数据来源:同①。

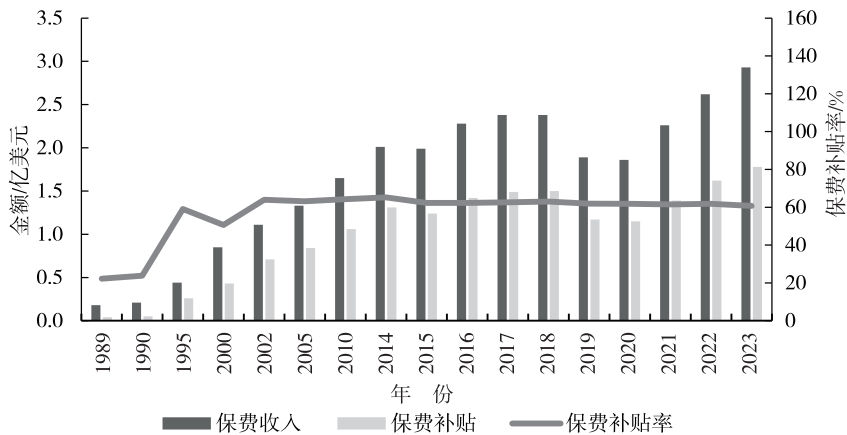


图1 1989—2023年美国政策性蔬菜保险保费收入及保费补贴

数据来源：根据美国农业部风险管理机构（RMA）数据整理，<https://www.rma.usda.gov/>。图2、图3、图6同。

3 美国蔬菜保险运行机制安排

3.1 美国蔬菜保险运营机制

美国农业保险体系由农业风险管理局（RMA）、联邦农作物保险公司（FCIC）和私营保险公司（AIP）共同构成。农业风险管理局主要负责蔬菜保险的监督管理工作，联邦农作物保险公司代表政府提供保费补贴以及再保险业务，蔬菜保险的销售、理赔等具体保险业务由私营保险公司承担^[12]。详见图2。

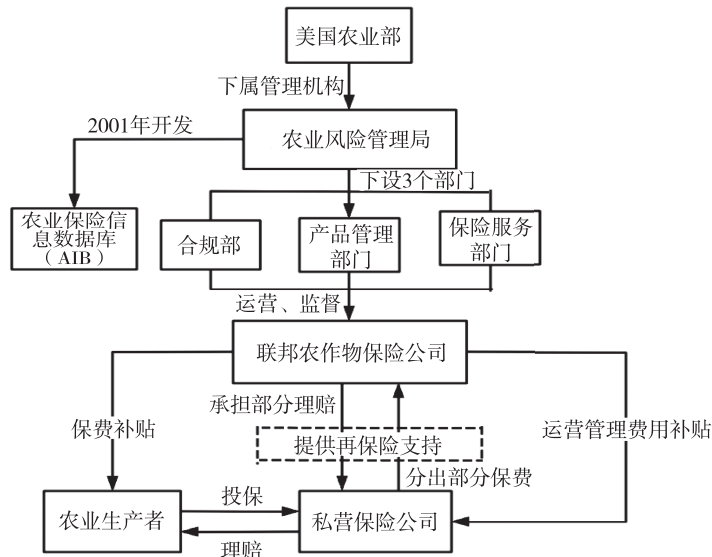


图2 美国政策性农业保险运营体系

美国联邦农作物保险公司是国有独资公司，依据《联邦农作物保险法》成立，负责制定联邦农作物保险计划，同时也代表政府为投保蔬菜保险的蔬菜种植者提供保费补贴，为私营保险公司提供日常经营费用、保险代理人佣金和销售费用以及理赔支出等运营管理费用补贴，也为私营保险公司提供再保险支持^[13]。

农业风险管理局是美国农业部的下属机构，负责对联邦农作物保险公司农业保险产品与保单条款审批、农业保险费率设定、承保条件和损失理赔标准制定等管理工作。农业风险管理局下设3个部门，保险

服务部门主要是确保保险计划的适用性、有效性和合理性；产品管理部门负责监督产品开发和现有政策的维护；合规部主要负责维护联邦农作物保险计划的完整性，并负责相关政策、程序、协议以及合同服务的变更。

经美国农业部授权批准的私营保险公司在每个州和波多黎各（美国自由邦）销售联邦农作物保险并提供理赔服务。私营保险公司获得的经营管理费用补贴额由联邦农作物保险公司根据保费收入的一定比例计算，不同的保险产品补贴金额也不同。此外，针对私营保险公司可能面临的农业巨灾风险，联邦农作物保险公司还为其提供再保险支持，使私营保险公司与联邦农作物保险公司之间建立了“风险共担，收益共享”的风险共担机制。同时，部分私营保险公司还提供补充性的商业保险产品供蔬菜种植者选择。

可以看出，美国蔬菜保险运营体系中，农业风险管理局、联邦农作物保险公司、私营保险公司各司其职，协同合作。这种多方参与的机制有助于分散风险，可提高蔬菜保险的可持续性和稳定性。同时，多方合作下的监督机制也可以有效平衡各方利益，提升蔬菜保险的运营效率和公平性。

3.2 承保蔬菜种类及保险产品类型

2004 年，美国农业部风险管理局提出《特种作物竞争力法案》，将蔬菜与水果、坚果、干果、园艺苗圃一同归类为特种作物实施保险计划。截至 2023 年底，美国蔬菜保险覆盖了 12 种蔬菜，包括马铃薯、番茄、白菜、黄瓜、干辣椒、洋葱、干豌豆、甜玉米、甘薯、青豆、鲜辣椒以及南瓜，并为杂交蔬菜种子提供单独的保险产品。蔬菜保险产品类型包括产量保险、收入保险等。蔬菜产量保险产品包括历史产量保险（APH）、增强型产量保护保险（ECO-YP）、附加保障-产量保护（SCO-YP）、产量保护保险（YP）等。蔬菜收入保险是保障投保人由于自然灾害造成的产量损失以及因实际价格与预计价格的变化而造成的收入损失，包括收入保护保险（RP）、收入保护（排除收获价格）保险（RPHPE）、增强型收入保护保险（ECO-RP）、附加保障-收入保护保险（SCO-RP）。

此外，针对白菜、黄瓜和番茄等蔬菜，还推出了飓风保险保障-风力指数保险（HIP-WI）、固定金额保险（FD）产品等^①。2023 年联邦农作物保险公司提出了历史产量和收入保险（PRH）新计划，该计划推出佛罗里达番茄、甜玉米和鲜辣椒的保险产品。蔬菜种植者还可以选择保障金额超过 1 700 万美元的全农场收入保护保险（WFRP）以及保障金额达到 35 万美元的微型农场保险计划为整个农场提供保障。

美国蔬菜保险体系覆盖美国市场上常见蔬菜品类的 60% 以上，蔬菜保险业务开展可以有效地稳定种植面积，保证蔬菜产品供应。

3.3 投保人资格规定及扶持政策

在基本联邦农作物保险计划的基础上，美国政府还对不同类型的投保人制定了差异化的保费补贴政策。最具代表性的是初级农民与牧场主计划（BFR）以及退伍军人农民牧场主计划（VFR），通过对刚开始从事农业和退伍军人从事农业的蔬菜种植者提供免除支付灾难性和附加保险的保单管理费以及额外保费补贴等方式，实现对特殊蔬菜种植者的扶持。未经营过或超过 5 个作物年度^②没有经营农场或牧场的初级农民和牧场主以及退伍军人可享受该扶持政策；此外，若退伍军人之前已经经营农场或牧场，但最近 5 年首次获得退伍军人身份，也符合认定条件^③。这种差异化的支持政策为刚开始种植蔬菜的生产者提供了较高的风险保障，有助于提升蔬菜种植的积极性。

① 数据来源：美国农业风险管理局。

② 若申请全农场收入保护保险（WFRP）认定，需要满足 10 个作物年度没有经营过农场或牧场。

③ 数据来源：同①。

3.4 经营蔬菜保险业务的私营保险公司

美国农业风险管理局授权批准私营保险公司具体执行与实施政策性蔬菜保险业务。美国农业部指定了 12 家保险公司作为保险提供商，为蔬菜种植户提供保险服务。美国农业风险管理局为美国 50 个州的农业生产者提供保险代理人和保险公司的地址和电话、保险公司提供的保险产品等信息，蔬菜种植者可以通过农业风险管理局的代理定位程序^①查找当地的保险代理人^②，选择保险公司并投保相应的蔬菜保险。

承办蔬菜保险业务的保险公司不仅经营联邦农作物保险计划中的政策性蔬菜保险产品业务，还推出补充性商业蔬菜保险产品供蔬菜种植者选择。例如，生产者农业保险公司推出的名为“Rain of Tomatoes”的番茄保险，该保险为加利福尼亚州罐装和加工番茄种植者提供雨灾保险，保障因雨水引起的霉菌或腐烂对番茄造成的损坏；NAU 国家保险公司推出的补充 RPowerD 产品还可以扩大保险保障范围，更好地满足蔬菜种植者的风险管理需求。

为满足蔬菜种植者的个性化保险需求，有些保险公司还可以为蔬菜种植者定制私人保险产品，满足单个种植者或种植企业的独特风险管理需求。例如，透明蓝保险公司推出的“蔬菜质量保险”，补偿投保人的蔬菜产品因未能达到合同规定的质量标准而被买方拒绝的收入损失^③。美国私营保险公司多样化蔬菜保险产品创新使得商业性蔬菜保险市场难以形成垄断竞争态势，保障了市场活力。

3.5 风险保障水平、保费补贴及赔付规定

美国不同类型蔬菜保险产品的保障水平在 50%~85%，蔬菜种植户可以根据自身的保费支付水平和风险大小做出选择。一般情况下，美国蔬菜保险的保费补贴比例与风险保障水平成反比。对于蔬菜作物作为保险标的的政策性农业保险产品，风险保障水平从 50%增长到 85%时，政府的补贴比例则从保费收入的 67%下降到 38%^[14]。详见表 1。

表 1 蔬菜保险保费补贴率

单位：%

保险产品		不同保障水平下保费补贴率							
		50%	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%
蔬菜作物主要保险产品（YP、APH、RP、RPHPE）		67	64	64	59	59	55	38	38
全农场收入 保护计划	符合补贴条件作物数量： 1 种	67	64	64	59	59	55	—	—
	符合补贴条件作物数量： 2 种	80	80	80	80	80	80	—	—
	符合补贴条件作物数量： 3 种及以上	80	80	80	80	80	80	71	56

数据来源：根据美国农业部风险管理机构（RMA）数据整理，<https://www.rma.usda.gov/>。

全农场收入保险为包括蔬菜在内的农场的所有产品提供保险，保障水平在 50%~85%，蔬菜种植者可以根据规定自主选择保障水平，再根据农场投保作物符合补贴条件的数量及保障水平共同确定保费补贴情况。不同保障水平下灵活的保费补贴率，平衡了蔬菜种植户的利益、财政可持续性与产业发展需求。不仅解决了统一补贴率下的公平与效率问题，而且若种植户采用抗灾技术或购买附加险，还可获得额外补贴，激励引导农户主动管理风险，为蔬菜产业的稳定、创新发展提供了关键支撑。

① 该应用程序可以帮助投保人在特定范围内找到想要的保险类型的保险代理人。
② 独立保险代理人可以同时为几家保险公司代理保险业务。
③ 数据来源：美国农业风险管理局。

对于蔬菜保险的赔付，美国蔬菜产量保险赔付采取差额式赔付，理赔金额计算公式为：

$$M = p \mu_y \cdot \max(\lambda - \frac{y}{\mu_y}, 0)$$

(1)

其中， M 表示理赔金额， p 表示保险合同中的约定价格， μ_y 表示预期产量， y 表示实际产量， λ 表示投保人选择的保障水平参数（ $0 < \lambda \leq 1$ ）， $\frac{y}{\mu_y}$ 表示实际产量与预期产量的比值。当 λ 小于该比值，则不需要赔付；当 λ 大于该比值，即实际产量低于约定产量时，需要赔付。该赔付规定使得投保人的产量收入不低于正常年份的预期产量收入^[15]。

对于收入保险的赔付，赔付金额为保障收入与实际收入的差额。预期产量、预期价格和保障水平是收入保险三个核心指标，影响最终赔付金额。具体计算公式为：

$$M = \lambda \mu_p \mu_y - y p$$

(2)

其中， μ_p 表示预期价格， p 表示收获期价格，其他变量含义与前文一致。 μ_y 的计算按照实际历史平均单产计算，实际历史平均单产使用过去 4~10 年平均单产； μ_p 和 p 均以美国四大期货交易所相应的农产品期货价格计算，作为设计保单价格的重要参考依据。

4 美国蔬菜保险实施现状及成效

4.1 美国蔬菜保险承保规模及保险覆盖率

2023 年，美国蔬菜保险承保总面积为 132.05 万公顷^①，占美国蔬菜总种植面积的 62.59%。青豆保险覆盖率最高，达到了 95.18%，番茄和马铃薯次之，保险覆盖率分别达到了 83.29%和 81.35%，干辣椒和甘薯的保险覆盖面积最低，分别为 2.53%和 3.80%（表 2）。总体来看，不同蔬菜品类保险覆盖率差异较大，对于总种植面积较大的蔬菜作物整体保费覆盖率也较高。

表 2 2023 年美国不同种类蔬菜保险情况

蔬菜种类	总种植面积/公顷	农业保险承保面积/公顷	保费收入/万元	保费补贴金额/万美元	保险覆盖率/%	保费补贴率/%
青豆	49 250.24	46 876.76	1 121.46	618.12	95.18	55.12
马铃薯	390 926.33	318 008.45	11 312.26	7 073.84	81.35	62.53
番茄	127 880.66	106 516.50	3 099.95	1 495.94	83.29	48.26
白菜	21 610.21	4 899.12	270.68	173.92	22.67	64.25
黄瓜	33 669.85	9 846.00	207.83	119.32	29.24	57.41
干辣椒	4 856.23	123.02	0.22	0.22	2.53	100.00
洋葱	55 968.02	32 934.94	3 278.90	2 053.42	58.85	62.63
甜玉米	150 259.78	75 949.78	794.48	430.87	50.55	54.23
甘薯	51 395.08	1 952.61	114.09	78.52	3.80	68.82
鲜辣椒	14 083.06	3 483.13	1 164.34	680.45	24.73	58.44
南瓜	27 963.78	3 379.93	107.15	55.58	12.09	51.87
干豌豆	—	—	7 728.13	4 965.55	—	64.25
杂交蔬菜种子	—	—	76.20	43.18	—	56.67

数据来源：作物保险相关数据根据美国农业部风险管理机构（RMA）数据整理，<https://www.rma.usda.gov/>；作物播种面积根据美国农业部国家农业统计局（NASS）数据整理，<https://www.nass.usda.gov/>。

注：保险覆盖率=保险承保面积/总种植面积，保费补贴率=补贴金额/保费收入。

① 美国农业统计局对蔬菜总种植面积统计中没有干豌豆和杂交蔬菜种子的统计，所以该蔬菜保险承保面积不包括干豌豆和杂交蔬菜种子的蔬菜保险承保面积。

4.2 蔬菜保险保费收入及保费补贴

随着法律的不断完善及政策的持续支持,美国蔬菜保险保费收入与保费补贴金额整体上都呈现上升趋势。2023 年美国 12 种蔬菜作物与杂交蔬菜种子保险的保费收入达 2.93 亿美元,比 2020 年增长了 57.53%。从不同保险产品类型来看,自 2013 年开始推出收入保险产品后(图 3),经过三年的发展,2016 年开始收入保险产品和产量保险产品比例相对稳定,收入保险维持在 20%左右,这是由于收入保险与价格、产量双挂钩,为避免 WTO“黄箱”认定需要严格控制赔付比例,导致收入保险发展较为缓慢。

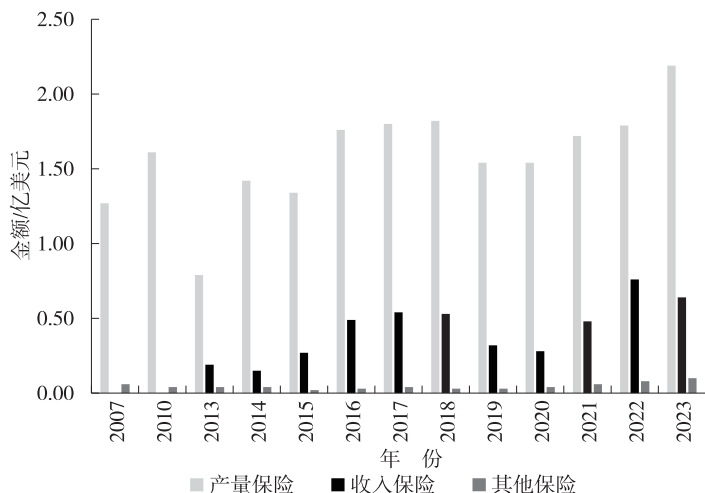


图 3 2007—2023 年美国蔬菜保险保费收入

从图 1 中可以看出,2010 年以来政策性蔬菜保险的保费补贴率一直稳定在 60%左右,但保费补贴金额呈现增长趋势,到 2023 年达到 1.78 亿美元,较 2010 年增长了 68.92%,并且保费补贴比率整体较高,都在 50%以上,且除干辣椒外各种类蔬菜作物补贴率差距较小,保费补贴支持比较均衡。

4.3 蔬菜保险的广度及深度

美国蔬菜保险广度及深度自 2000 年后一直比较稳定,但不同种蔬菜作物^①的保险广度与深度差距较大(图 4、图 5)。保险覆盖率较高的蔬菜作物如马铃薯、番茄、洋葱以及甜玉米的保险广度及深度都较高,马铃薯和番茄的保险广度已经达到了 80%以上,番茄保险的保险深度最高,2023 年达到了 43.19%,而保险覆盖率较低的鲜辣椒、白菜、黄瓜以及南瓜保险深度几乎在 10%以下。甘薯近年来保险广度以及深度都最低,不足 5%。

4.4 蔬菜保险赔付情况

1989—2023 年,美国蔬菜保险平均赔付率为 108.86%,赔付金额整体呈现上升趋势。由于蔬菜保险承保风险类型的不同以及承保蔬菜品类自然风险和市场风险存在差异,赔付率也存在差异。美国蔬菜保险在起步阶段赔付率较高,1989 年赔付率为 183.49%,随后逐渐下降,2005 年开始赔付率趋于稳定,在 70%左右。2021 年赔付率又出现大幅增长后,部分保险公司为规避风险,开始缩减高风险区域服务网点,使得 2022 年、2023 年赔付率有回落趋势(图 6)。

^① 美国农业统计局对蔬菜总种植面积统计中没有对干豌豆和青豆的区分以及对杂交蔬菜种子的统计,所以该蔬菜保险广度及深度为去除干豌豆、青豆和杂交蔬菜种子的分析。

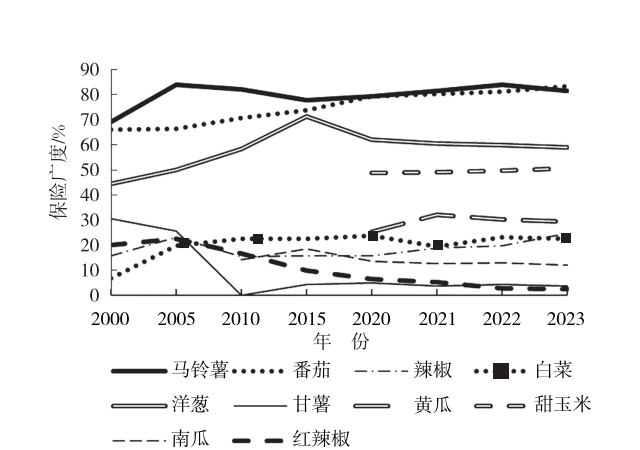


图 4 2000—2023 年美国不同类型蔬菜保险广度

数据来源：作物参保面积数据根据美国农业部风险管理机构（RMA）数据整理，<https://www.rma.usda.gov/>；作物播种面积数据根据美国农业部国家农业统计局（NASS）数据整理，<https://www.nass.usda.gov/>。

注：保险广度=参保面积/种植面积。

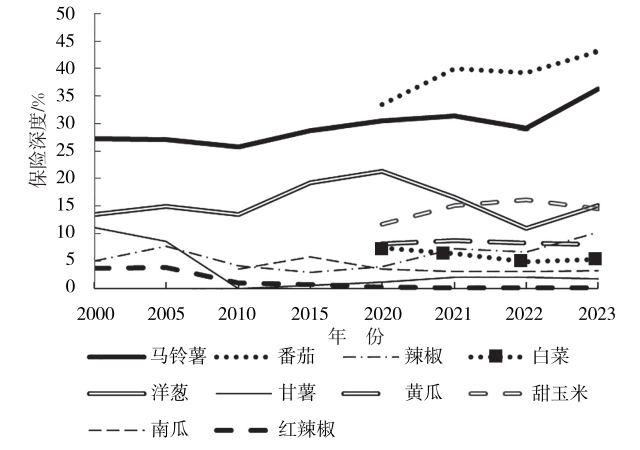


图 5 2000—2023 年美国不同类型蔬菜保险深度

数据来源：作物保险金额数据根据美国农业部风险管理机构（RMA）数据整理，<https://www.rma.usda.gov/>；作物产值数据根据美国农业部国家农业统计局（NASS）数据整理，<https://www.nass.usda.gov/>。

注：保险深度=保险金额/产值。

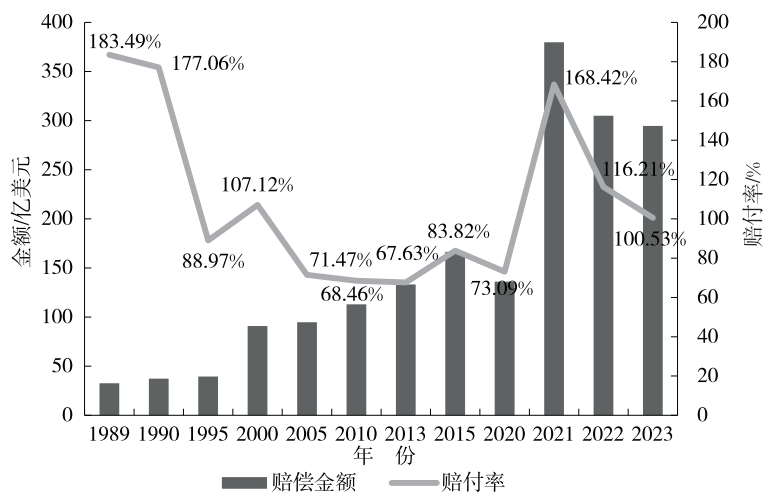


图 6 1989—2023 年美国蔬菜保险赔偿金额及赔付率

5 美国蔬菜保险体系发展优势

5.1 农业保险信息数据库完善

2001 年美国农业风险管理局与“农业综合企业卓越中心”合作开发了一个数据储存库系统（AIB），保险公司可以通过该数据库查询各个地区的蔬菜保险覆盖水平、政府保费补贴规定以及各类蔬菜保险产品等；蔬菜种植者可以查询相应的保险代理商，了解保险产品的种类、价格和保险责任范围以及各种灾害援助规定等信息。同时，农业风险管理局推出了基于人工智能（AI）的风险预测模型，与农业保险信息数据库结合提供更精准的数据支持，帮助种植者选择更优保险方案。完善的保险信息数据库能够更加准确地对蔬菜作物风险进行评估与衡量，降低信息不对称现象，提升蔬菜保险服务效率，提高保险产品的竞争力。

5.2 蔬菜保险保费补贴力度大

美国蔬菜保险保费补贴制度完善,整体补贴力度较大,蔬菜种植者能够获得与粮食种植者相近的保险补贴。蔬菜保险保费补贴比例与生产区域、保险标的无关,只与保险产品类型、保障水平有关。2023年,美国对主要粮食作物玉米、大豆和小麦的平均保费补贴率分别为62.75%、63.24%和64.00%,而对白菜、鲜辣椒、黄瓜等蔬菜作物的平均保费补贴率也达到了64.25%、58.44%和57.41%^①,蔬菜保险的保费补贴率与粮食作物保费补贴率差异较小。2024年联邦农作物保险公司还提高了生态农业的保费补贴。一系列的保费补贴政策,使得美国蔬菜种植户不仅获得较高的保费补贴,还具有较高的灾害预防性支出以及生态农业投资意愿。

5.3 蔬菜保险保障水平设置灵活

美国蔬菜保险的保障水平具有高度的灵活性,在50%~85%递增,蔬菜种植者可以根据保险产品、保险标的、生产地区等具体种植情况自主选择保险保障水平,并获得不同比率的保费补贴。灵活的保障水平使蔬菜种植者拥有较强的自主性,更好地满足投保人的实际需求。

5.4 相关法律体系及风险分担机制健全

美国的农业保险法律体系健全,从法律上对蔬菜保险的组织机构、运行机制、保障范围、保障水平和补贴政策等作出了明确规定,保证了蔬菜保险业务的顺利实施。针对不同时期农业保险发展面临的问题,美国政府对《联邦农作物保险法》进行了14次修订,并多次修订《农业法案》,不断完善农业保险相关政策,以适应不同阶段农业保险发展的需要。美国还建立了农业保险风险分担机制,通过保险公司承保、再保险、农业保险专项基金以及紧急预案等多种保险模式共同分担风险^[16]。完善的法律体系以及健全的风险分担机制保障了美国蔬菜保险的持续发展。

6 中国蔬菜保险发展现状及特点

6.1 中国蔬菜保险发展现状

自2004年以来,中共中央、国务院发布的22个中央一号文件中有21个均有关于农业保险发展方面的指导意见,并在2014年、2021年、2024年的中央一号文件中都提出开展特色农产品保险^[17]。目前,中国政策性农业保险实行“国家保大宗,地方保特色”的运行机制,即主要粮食作物由国家提供保费补贴支持,特色农作物由市、县等地方财政进行补贴支持^②。近几年来,中国推出的蔬菜保险涵盖辣椒、茄子、大白菜、大葱等30余种蔬菜品类,保险产品包括种植保险、价格指数保险、气象指数保险、设施蔬菜保险等多种类型^[18]。

从中国蔬菜保险的发展历程来看,2008年江苏率先试点大棚蔬菜保险,2011年上海在国内首先推出了绿叶菜成本价格保险,随后广东惠州蔬菜灾害保险以及山东蔬菜目标价格保险都开始了试点工作。从2015年开始,全国重要的大蒜生产地区之一山东济宁金乡大蒜目标价格保险投保率保持在90%以上,投保面积稳定在2万~2.7万公顷^[19];河北承德平泉黄瓜种植收入保险自2017年推出以来已连续运行9年,有效助力平泉成为北方黄瓜定价中心^[20];2025年,衡水市气象局联合当地农业农村、财政、保险等部门推进冀州辣椒等特色农业的气象指数保险工作。目前,中国蔬菜保险正处于从少数试点、单一险种到规模化推广、多元化

① 数据来源:美国农业部风险管理局(RMA),<https://www.rma.usda.gov/>。

② 中国针对马铃薯的中央财政保险补贴,是将其归为粮食作物进行补贴,而美国是将马铃薯与甘薯均归类为蔬菜作物进行保费补贴。

保障的起步发展阶段。

6.2 中国蔬菜保险发展特点

6.2.1 保费补贴以地方财政为主

中国蔬菜保险的保费补贴主要来自市、县等地方财政。中国各地经济发展水平与蔬菜产业发展不均衡，导致各地蔬菜保险在承保蔬菜品类、险种设计、保险责任范围、保险补贴比率与保险覆盖率等方面差异较大，且地方政府受财政压力制约开展政策性蔬菜保险动力不足，影响了蔬菜保险的推广和覆盖范围的扩大。例如，上海的绿叶菜成本价格保险由市级提供保费补贴 50%、区县提供 40%、农户仅自付 10%，而陕西蔬菜价格指数保险由各级财政共同补贴 70%，农户需自付 30%。

6.2.2 覆盖蔬菜种类较多但规模较小

由于中国种植的蔬菜种类丰富且国家鼓励地方开展特色蔬菜种植，中国蔬菜保险覆盖蔬菜种类比较丰富，除了常见蔬菜品类，还包括大蒜、生姜、香菇等特色蔬菜。例如，山东自 2015 年以来开展的蔬菜价格保险已涵盖大蒜、蒜薹、大葱等六大类蔬菜品种，并在济南、菏泽等 6 市近 15 个县推广^[21]。尽管蔬菜保险承保蔬菜种类丰富，但承保蔬菜面积整体规模较小，2020 年河南蔬菜保险保障面积不到全省蔬菜面积的 5%^[22]。

6.2.3 理赔金额标准较低

目前，中国政策性蔬菜保险保险标的仅局限于蔬菜生产的物化成本，不包括人工成本和地租成本，同时，保障水平还往往低于该物化成本，理赔金标准较低。例如，2021 年山东大白菜目标价格保险的保险金额为 1.35 万元/公顷，依据《2021 年全国农产品成本收益资料汇编》，山东大白菜生产成本为 2.77 万元/公顷，保险金额仅相当于生产成本的 48.74%，赔付时与种植户预期差距较大，导致种植户投保意愿不强^[17]。

中美两国政策性蔬菜保险特点详见表 3。

表 3 中美两国政策性蔬菜保险特点比较

项目	中国	美国
政策体系	以地方政府出台相关政策支持为主	政策体系完整，对运行机制、补贴政策等都有明确国家法律规定
信息数据库	没有完整的保险信息数据库，缺乏统一的基础数据和信息	保险信息数据库完善，涵盖全国各地区数据信息
覆盖范围	仅在部分地区针对特定蔬菜作物开展	覆盖全国在保险规定范围内的蔬菜作物
覆盖种类	根据各地特色，覆盖蔬菜种类比较丰富	仅针对固定的 12 种蔬菜作物
保费补贴	保费补贴力度不足，缺少差异化补贴政策	保费补贴力度大，与粮食作物补贴率差异小

7 对中国蔬菜保险发展的启示

7.1 做好政策性蔬菜保险的顶层设计

完善的蔬菜保险体系需要构建涵盖保险运营机制、承保蔬菜种类、保险产品类型以及承保理赔流程等一揽子政策制度的顶层设计。第一，应将种植面积广、需求大、保障基本民生的蔬菜种类纳入中央财政补贴范畴，保障市场供应。第二，可以借鉴美国经验，建立一个负责全国政策性农业保险的运行和管理的政策性机构，代表政府制定蔬菜保险发展规划并提供再保险。第三，政策性机构根据各地蔬菜产业特点有针对性地开发蔬菜保险产品，使得既包括适用性较强的一般蔬菜保险产品，也有根据各地特点设计的针对性保险产品可供蔬菜种植者选择。

7.2 建立蔬菜种植主体信息数据库

为降低蔬菜保险核保与理赔成本,借鉴美国蔬菜保险信息数据库建设经验,鼓励相关农业部门根据统一标准完善数据收集工作,建设涵盖蔬菜种植户的基本信息、种植面积、种植品种、单位面积产量等关键数据的蔬菜种植信息数据库。同时,利用现代信息技术实现数据的自动采集和实时更新,确保数据的时效性和准确性。通过完善的蔬菜种植主体信息数据库,政府部门、蔬菜种植者以及商业保险公司都可以自定义查询全国各个区域蔬菜种植情况,及时准确地掌握种植信息,降低信息不对称现象的出现。

7.3 制定差异化的保费补贴政策体系

应构建涵盖不同蔬菜产品类别、不同风险保障水平、不同蔬菜生产主体以及不同补贴方式的多层次的蔬菜保险补贴体系。第一,对所有参保的蔬菜种植户提供基础保费补贴,并向返乡大学生、退伍军人等特殊身份的蔬菜种植户提供额外保费补贴。第二,对于种植广泛、市场需求大、保障基本民生的蔬菜种类提供较高的保费补贴;对于具有地域特色蔬菜种类适当降低中央保费补贴,并增加地方政府保费补贴,以鼓励其发展特色种植。第三,依据各省的蔬菜生产规模、自然灾害风险水平等条件制定差异化补贴政策。

7.4 鼓励保险公司推出商业蔬菜保险产品

为了满足蔬菜种植户个性化保险需求,中国可以通过对保险公司提供运营费用补贴以及再保险支持等鼓励其开发商业蔬菜保险产品,精准对接蔬菜种植户的差异化风险管理需求。第一,针对无土栽培、有机园区等风险较高的高端蔬菜种植户提供私人定制的商业保险产品,为其提供完善的风险保障。第二,根据蔬菜的生长周期和种植计划的差异向蔬菜种植主体提供多种类商业蔬菜保险产品,如针对单一茬次的短期保险、覆盖多个周期的长期保险、针对采收环节的蔬菜采收险。第三,还可以将保险责任延伸至蔬菜的加工、流通等环节,开发针对设施、运输的保险产品,形成全产业链保障。

参考文献

- [1] 蒋叶华. 政策性农业保险助力乡村振兴的现状与改进建议:以 G 县为例 [J]. 中国农业会计, 2024, 34 (24): 107-109.
- [2] 李崇光, 包玉泽. 我国蔬菜产业发展面临的新问题与对策 [J]. 中国蔬菜, 2010 (15): 1-5.
- [3] 祝丽丽, 张涛, 陈秀兰. 农业保险深度对农民收入水平影响的区域差异:基于 153 个国家级现代农业示范区面板证据 [J]. 农业经济与管理, 2021 (5): 49-60.
- [4] 吴茵. 加快推进农业保险体系建设 [N]. 经济日报, 2024-11-12 (7).
- [5] SCHNITKEY G, PAULSON N, ZULAUF C, et al. Revenue protection: the most used crop insurance product [J]. Farm-doc Daily, 2020 (10): 198.
- [6] FRASCARELLI A, SIMONE S D, MASTANDREA G. A new tool for covering risk in agriculture: the revenue insurance policy [J]. Risks, 2021, 9 (7): 131.
- [7] 史岩. 美国农业保险补贴规避 WTO 规则约束的策略研究 [J]. 世界农业, 2018 (1): 65-71.
- [8] 袁祥州, 程国强, 黄琦. 美国农业保险财政补贴机制及对我国的借鉴 [J]. 保险研究, 2016 (1): 76-86.
- [9] GLAUBER J W, COLLINS K J, BARRY P J. Crop insurance, disaster assistance, and the role of the federal government in providing catastrophic risk protection [J]. Agricultural Finance Review, 2002, 62 (2): 81-101.
- [10] WOODARD D J, YI J. Estimation of insurance deductible demand under endogenous premium rates [J]. Journal of Risk and Insurance, 2020, 87 (2): 477-500.
- [11] 王琪, 吕向东, 田志宏. 美国新农业法案面对的问题和走向分析 [J]. 世界农业, 2024 (9): 42-51.
- [12] 谭啸威, 陈新建. 美国农业收入保险的发展历程、运行机制与启示 [J]. 区域金融研究, 2021 (10): 38-45.
- [13] 魏加威, 杨纳华. 中美农作物收入保险产品: 比较与启示 [J]. 农业现代化研究, 2020, 41 (4): 608-617.
- [14] 吕晓英, 李先德. 美国农业保险产品和保费补贴方式分析及对中国的启示 [J]. 世界农业, 2013 (6): 66-70.

- [15] GOODWIN B K , MAHUL O. Risk modeling concepts relating to the design and rating of agricultural insurance contracts [R] . Washington, D. C. : Social Science Electronic Publishing, 2024.
- [16] 吕萱娇, 刘颖. 美国、加拿大、日本农业保险政策的经验与启示 [J] . 内蒙古财经大学学报, 2023, 21 (5): 90-94.
- [17] 高一丹, 宋洋, 崔海霞, 等. 美国和日本两国蔬菜保险: 运行机制、产品实施与启示镜鉴 [J] . 河北农业大学学报 (社会科学版), 2022, 24 (4): 97-105.
- [18] 田雅楠, 赵立群, 曹彩红, 等. 农业保险应对蔬菜产业风险的建议 [J] . 长江蔬菜, 2020 (8): 1-3.
- [19] 郝凌峰. 山东青岛市蔬菜目标价格保险为农户收入兜底 [N] . 农民日报, 2024-12-21 (7) .
- [20] 刘斯超, 刘晓花, 王圆圆, 等. 浅谈承德市特色产业发展: 以“平泉黄瓜”产业发展为例 [J] . 河北农业, 2024 (2): 51-52.
- [21] 高仙草, 任艳云, 谭贺, 等. 关于特色蔬菜目标价格保险的实践与思考: 基于山东省的调查分析 [J] . 中国蔬菜, 2023 (5): 6-12.
- [22] 乔宝建. 河南省蔬菜保险的实践与探索 [J] . 长江蔬菜, 2020 (14): 1-3.

The Development Process, System Construction, and Experience Reference of Vegetable Insurance in the United States

LI Hao QIAO Lijuan

Abstract: The establishment of a multi-level vegetable insurance system is of great significance for stabilizing vegetable supply, ensuring the income of growers, and stabilizing vegetable prices. The United States was one of the earliest countries to adopt vegetable insurance as a risk management tool for growers. The establishment of a multi-level vegetable insurance product system and subsidy mechanism holds positive reference significance for China. Based on a review of the development process of vegetable insurance in the United States, this article conducts an in-depth and systematic analysis of the operation mechanism, insurance products, underwriting scale, premium income and subsidies, insurance breadth and depth, and insurance payouts of vegetable insurance in the United States. The research finds that the continuous improvement of the vegetable insurance system has provided comprehensive risk protection for the American vegetable industry. The “risk-sharing and benefit-sharing” cooperation mechanism between state-owned and private insurance companies in the United States has effectively improved the operational efficiency and risk control of vegetable insurance. Determine the categories of insured vegetable products and continuously enrich the types of insurance products based on this. The diversity of liability levels covered by various vegetable insurance products has well met the diverse risk management needs of growers. Based on the current situation and characteristics of vegetable insurance development in China, suggestions are put forward, such as making top-level designs for policy-based vegetable insurance, establishing an information database of vegetable planting entities, formulating a differentiated premium subsidy policy system, and encouraging insurance companies to launch commercial vegetable insurance products.

Keywords: Vegetable Insurance; Vegetable Industry in the United States; Premium Subsidy; Insurance Products

(责任编辑 张雪娇 卫晋津)