

【三农问题聚焦】

“十四五”时期农业农村高质量发展的挑战及其应对^{*}

陈明星

摘要:农业农村高质量发展是推动乡村全面振兴、实现农业农村现代化、全面建成社会主义现代化强国的必由之路。“十四五”时期,要推进农业农村高质量发展,必须在把握其内涵要义的基础上,充分正视农业农村发展中诸多双重叠加的突出问题,并深入探寻导致问题凸显并可能持续影响高质量发展的深层动因,积极创新市场导向思维、城乡融合思维、全面振兴思维、贫困治理思维,持续“固根基、育优势、补短板、强弱项、激活力”,不断巩固提升农村全面小康成果,为实现乡村全面振兴、农业农村现代化奠定坚实基础。

关键词:“十四五”时期;农业农村高质量发展;乡村振兴;农业农村现代化

中图分类号:F126

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)04-0049-07

党的十九大报告指出,我国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段。作为高质量发展的重要任务和重点领域,农业农村高质量发展既是实现农业农村现代化、全面建成社会主义现代化强国的必由之路,也是破解“三农”发展系列难题、实现乡村全面振兴的必然要求。尤其是当前正处于“两个一百年”奋斗目标交汇过渡、脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的关键历史节点,科学谋划、顺利推进“十四五”时期农业农村高质量发展,具有特殊的重要意义。近年来,我国农业农村发展取得重大进展,但乡村基础设施、公共服务、生态环境等方面的短板依然突出,“十四五”时期必须强化问题导向,着力克难攻坚补短板、强弱项,巩固脱贫攻坚成果并推动其与乡村振兴有效衔接,实现农业农村高质量发展。

与党的十九大报告首次提出的农业农村现代化相似,农业农村高质量发展的内涵尚未有统一的界定,但由于农业现代化和农村现代化本质上是交织在一起的,所以,农业农村高质量发展也不是农业高质量发展与农村高质量发展的简单加总,而应是基

于农业农村现代化目标下的发展理念、发展导向、发展动力、发展路径等全方位的根本性转变,与乡村振兴的总目标、总方针和总要求等一脉相承,是产品提质、产业增效、生态改善、要素培优、制度创新等多维度的高质量发展,是乡村产业、乡村生态、乡村文化、乡村治理和农民生活“五位一体”的有机整体。所以,农业农村高质量发展是系统的、动态的,要以农业供给侧结构性改革为主线,以实施乡村振兴战略为总抓手,坚持质量兴农、绿色兴农、品牌强农,深化农业农村融合、一二三产业融合、城乡融合,在供需匹配、要素配置、投入产出、公共服务、乡村治理等方面加快质量变革、效率变革、动力变革,实现农业农村更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。相对于乡村振兴而言,农业农村高质量发展既是方向、路径和手段,也是引领、支撑和推动力量。

一、“十四五”时期农业农村高质量发展面临的突出问题

尽管近年来我国农业农村发展已取得举世瞩目

收稿日期:2020-01-15

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重大项目“新时代促进区域协调发展的利益补偿机制研究”(18ZDA040);河南省马克思主义理论研究和建设工程项目“中西部后发地区发展高质量追赶型经济的路径探索”(2019MGC05);河南省社会科学规划项目“以绿色创新推动河南经济高质量发展路径研究”(2018BJJ031)。

作者简介:陈明星,男,河南社会科学院农村发展研究所副所长、研究员(郑州 450002)。

的成就,但仍存在城乡及农村内部双重不平衡加剧、乡村人口与乡村产业双重“空心化”交织、乡村基础设施和公共服务双重短板叠加、龙头企业经营与农民持续增收双重困难凸显等诸多问题。这既是当前需要着力破解的重点任务,也是在“十四五”时期需要持续加大力度重点攻克的时代命题。

1. 城乡及农村内部双重不平衡加剧

一方面,城乡居民人均可支配收入差距绝对值仍在拉大,二者比值在 2002 年突破 3.0(3.026)之后,直到 2010 年才重新回落到 3.0 以下(2.994),其间虽有起伏,但均在 3.1 上下波动,2007 年达到 3.144 的最高值后才呈现持续下降态势,但缩减幅度呈震荡走势,2015 年以来每年缩减幅度维持在

0.01—0.04。如果分别按年均 0.02 和 0.03 的缩减速度,城乡收入比要从 2019 年的 2.644 降至 2.0,也分别需要 32 年和 21 年。^①另一方面,农村内部的发展不平衡也在强化。根据 2013—2018 年的农村居民收入五等份分组结果,处于最底层 20% 的低收入户人均可支配收入近两年年增势强劲,但整体上看,2013—2018 年低收入户年均增速仅在 4.96%,远低于 9.81% 的同期高收入户增速,即便 2016—2018 年低收入户年均增速达到 10.43%,但其他组别仍总体呈现马太效应的格局,且低收入户增速波动较大,2014、2016 年均在其他组别保持较高增速的情况下负增长,说明低收入户增收相对缓慢且基础仍不稳固(见表 1),这与农业农村高质量发展的要求相悖。

表 1 农村居民按收入五等份分组的人均可支配收入情况

组别	人均可支配收入(元)						名义增长率(%)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2013—2018 年均	2016—2018 年均	
低收入户(20%)	2878	2768	3086	3006	3302	3666	-3.82	11.47	-2.56	9.83	11.03	4.96	10.43	
中间偏下户(20%)	5966	6604	7221	7828	8349	8508	10.71	9.33	8.40	6.65	1.92	7.36	4.26	
中间收入户(20%)	8438	9504	10311	11159	11978	12530	12.63	8.49	8.23	7.34	4.61	8.23	5.97	
中间偏上户(20%)	11816	13449	14537	15727	16944	18051	13.82	8.09	8.19	7.73	6.54	8.85	7.13	
高收入户(20%)	21324	23947	26014	28448	31299	34043	12.30	8.63	9.36	10.02	8.76	9.81	9.39	

注:数据来源于国家统计局《中国统计年鉴(2019)》。

2. 乡村人口和乡村产业双重“空心化”交织

人和产业是区域发展的两大核心因素。在工业化、城镇化快速推进的背景下,乡村人口大量非农化、转移到城镇乃至市民化,这本身是改革开放的发展成果,也符合经济社会发展的规律和趋势,但如果对乡村人口转移后的乡村治理和乡村发展缺乏及时有效的跟进,便极易形成乡村人口“空心化”与乡村产业“空心化”交织的现象,并成为城乡发展不平衡、乡村发展不充分的集中体现。这一问题在欠发达乡村尤为突出,导致乡村发展活力不足,影响农业农村高质量发展。一是乡村人口外流加剧村落锐减。由于农业比较收益偏低、城乡居民收入差距明显,乡村人口持续外流,并带来自然村落的加速消失。作为农村劳动力输出大省,河南、安徽两省 2019 年人口净流出分别为 1312 万人、753.5 万人,分别占户籍人口的 12.0%、10.6%。^②同时,2005—2016 年,全国自然村由 313.7 万个锐减至 261.7 万个,10 多年间减少了 52 万个,平均每天消失约 130 个。^③二是乡村产业“空心化”渐显。在一些传统农区,尽管农产品产量高、占比大,但优质产品少,农业

大而不强、结构不优、品牌优势不突出,现代科技应用整体落后,智能化、绿色化发展水平低,农业价值链发掘不足,产业融合度低,市场竞争力、抵御市场风险能力不强。特别是受经济下行、成本上升、非洲猪瘟等因素影响,乡村产业发展低端化、边缘化,面临困难增多。三是乡村发展系统性不足。农村环境和生态问题依然比较突出,化肥、农药施用量虽然已实现负增长,但农业面源污染、耕地质量下降、地下水超采等问题仍然凸显,一些缺水地区还是大水漫灌,秸秆、粪便、农膜、生活污水还没有得到有效治理和利用,部分地区垃圾围村现象仍比较严重。这些情况表面上是人居环境和污染治理的问题,实则是社会转型过程中乡村治理重构、乡风文明建设不足的问题,解决不好都会影响农业农村高质量发展。

3. 乡村基础设施和公共服务双重短板叠加

农村基础设施短板和农村基本公共服务欠账,一直是困扰乡村发展的重要问题。经过近年来推进脱贫攻坚和乡村振兴的努力,农村基础设施和公共服务设施已普遍有较大改观,但在这些设施尤其是公共服务设施的利用效率上以及农村基本公共服务

供给上,还有较大的提升空间,面临补齐短板与提档升级的双重任务。如何在落实农业农村优先发展原则中弥补农业农村发展的历史欠账,是“十四五”时期的重要任务。一是在农业农村基础设施上,一些农村供水、供电、供气条件差,道路、网络通讯等设施未实现全覆盖,在烘干设备、预冷设施、冷链贮运等现代基础设施方面配套不足,在生产标准化、绿色高效技术应用等方面更为欠缺,一些产地批发市场、产销对接、鲜活农产品直销网点等设施相对落后,物流经营成本高,严重制约优质蔬菜、优质水产品、优质林果等优势特色农业的发展。二是在农村公共服务设施上,文化、体育等公共服务设施建设依然参差不齐,一些地方标准不高、配套不足、利用率低。农村垃圾集中处理和污水处理能力有限,乡村产业发展的环境保护设备配套和运行能力较弱,工业“三废”和城市生活垃圾等污染向农业农村扩散的防范应对能力仍然薄弱。三是在农村公共服务上,劳动就业、文化教育、医疗卫生、社会保障等方面的短板明显,与城乡基本公共服务均等化的要求相比,尚有相当距离。仅以医疗卫生为例,2018年全国乡村每千人拥有卫生技术人员数和床位数分别只有4.63人、4.56张,仅相当于城市的42.4%、52.4%。^④

4. 龙头企业经营与农民持续增收双重困难凸显

当前,宏观经济下行压力传导效应逐渐凸显。随着国内外经济形势依然复杂严峻,全球经济增长放缓,国内经济下行压力加大,尤其是新冠肺炎疫情将对乡村产业发展、龙头企业经营、农民就业增收等增加困难和挑战。稳增长、稳就业、稳增收,促进乡村产业发展和乡村振兴,将是“十四五”时期的重要任务。一方面,农业龙头企业经营困境凸显。作为带动农业农村发展的农业龙头企业,当前经营困境呈现三重叠加的态势,纾危解困的不确定性增强。一是周期性因素和非周期性因素叠加。除了经济下行和行业发展的周期性因素外,行业和企业转型以及一些偶发因素如非洲猪瘟等,都从不同层面促使国内外、企业内外、行业内外等复杂因素交织,使农业龙头企业经营困难不再是某一地域或某一行业的个别现象,而在一定程度上成为共性的问题。二是传导性因素与内源性因素叠加。本轮农业龙头企业经营困难,既有金融去杠杆的外部因素,也有企业自身盲目扩张的经营策略失误导致积重难返,还有因陷入互保漩涡而难以自拔,加之近年来原材料及人

工等成本上升,尤其猪肉价格飞涨在为生猪养殖企业带来利好的同时,也带动相关环节生产成本的激增,以及环保限产等导致企业直接成本和融资成本的增加,都加剧企业经营困难。三是系统性影响与根本性影响叠加。龙头企业成长非一日之功,对于从事农业这一周期长、风险大、惯性强的行业龙头企业尤其如此,而其命运翻转可能仅在一夜之间。一旦企业经营困难,往往会因业务关联、信贷互保、债务关系等而在区域内产生系统性影响,并在经济下行和银根收缩的大背景下而往往回天乏术,对区域内的行业发展、社会就业等产生伤筋动骨的影响,需要数年乃至数十年培育才可能形成新的龙头。与此同时,农民增收渠道拓展难度加大。在经济下行压力加大和粮食价格持续低迷的背景下,工资性收入和经营性收入作为农民增收的传统动能在逐渐减弱,而农村新业态新模式的发展又很难在短时期内形成带动广大农民增收的强劲动力,财产性收入和转移性收入虽然因农村改革的全面深化和农业农村优先发展的推进,仍将呈现持续增长的态势,但难以发挥农民增收主渠道的支撑作用。

二、“十四五”时期农业农村高质量发展 面临问题的深层动因分析

农业农村发展中之所以存在上述诸多突出问题,原因固然是多方面的,但归根结底有以下三方面的原因,既是农业农村高质量发展的突出制约,也是“十四五”时期需要倾力破解的关键难题。

1. 市场化不足与市场化过度并存

如何处理政府与市场的关系,贯穿着改革开放40多年来的进程。在农业农村发展方面,从整体上呈现经济领域市场化不足而社会领域市场化过度,但在具体的某一领域则存在市场化不足与市场化过度并存的情形。这种资源配置的错位,极易出现公共服务缺位、公共决策失位、公共权力越位,导致农业农村发展诸领域诸环节间选择性地推进,并将最终行走在各自的轨道而难以有效统筹,从而加剧发展失衡。一是市场化不足。主要体现在城乡资源要素配置的市场化机制发育尚不充分,尤其是在农村土地制度改革和集体产权制度改革等方面的滞后,直接影响到城乡资源要素的自由流动、平等交换和优化配置,导致乡村发展内生动力不足。二是市场化过度。主要体现在医疗、教育等农村公共服务的

整体性滞后,如“看病难、看病贵”成为长期困扰乡村乃至全社会的一道难题,进而造成因病致贫、因病返贫,成为农村医疗饱受诟病之所在。三是市场化过度与市场化不足可能并存于特定领域。如同是在农村医疗领域,由于医保等制度设计导致医疗市场高度垄断,又存在竞争性、市场化不足的另一面,在医疗保险市场,虽为贫困群体所急需,但因缺乏特定产品和服务也亟待培育。

2. 新动能不足与旧动能乏力并存

近年来,农村新产业、新业态、新模式发展迅速,尤其是随着新消费的崛起,顺应绿色、安全、生态食品的需求,在消费细分领域的涉农独角兽公司发展势头迅猛,与颓势渐显的同行业曾经的龙头形成鲜明对比。在新产业方面,以休闲农业和乡村旅游为例,已由原来的单纯休闲旅游,逐步拓展到文化传承、生态涵养、农业科普等多个方面,在空间布局上也从零星分布向集群分布转变、从城市郊区和景区周边向更多适宜发展的区域拓展,休闲农业成为城市居民休闲、旅游和旅居的重要目的地,成为乡村产业振兴的新亮点。2012—2018年,全国休闲农业和乡村旅游接待量从7.2亿人次增至30亿人次,年均增长26.9%,营业收入从2400亿元增长到8000亿元,年均增长22.2%。^⑤但从整体上来说,农村“三新”尚未形成能够有效支撑农业农村发展的强劲动能。而与此同时,以投资拉动为主要驱动力的传统动能呈现乏力态势。全国第一产业固定资产投资(不含农户)月度累计增速自2019年以来持续下滑乃至持续负增长,在乡村振兴和农业农村优先发展的战略框架下,农业投资尤其是新项目、大项目投资的持续下滑,将导致乡村产业面临发达地区的高端打压和欠发达地区中低端挤出的双重挤压,产业转型面临青黄不接、新旧产业断档的风险考验。

3. 数字化拉平效应与传统发展方式、治理方式的固化效应并存

以大数据、云计算等科技进步为主要支撑的数字化和数字经济,尽管作为信息产业,但并不像传统产业那样对现有基础有着较高的要求,也没有太多的地域限制。因此,数字化是拉平区域差距、推动欠发达地区实现后发赶超的重要契机,近年来农村电子商务的飞速发展和对乡村产业发展的爆发力,已在一定程度上为此作出了有力的注脚,并将在推动流通模式变革创新、提升消费者参与度和体验感、促

进供给侧和需求侧对接等方面,为乡村振兴持续注入新动力。但与此同时,来自传统发展方式和治理方式的思维定式和行为惯性仍然根深蒂固,在很大程度上对城乡差距、区域差距产生固化效应,抑制城乡融合和乡村振兴的进展。例如,在农业结构调整上,政府通过规范性文件等方式对农民“种(养)什么、不种(养)什么、种(养)多少”进行强制性要求,尽管可能是出于发展乡村产业、促进农民增收的初衷,但在农业自然、市场等多重风险的交织下导致难以达成预期的案例屡见不鲜;同样,在产业扶贫上,在特定时期采用超常规支持措施扶持乡村产业发展,以夯实脱贫的产业支撑、壮大乡村自我发展的能力,这是必要的也是必需的,但其前提是必须遵循市场规律,尊重市场主体的行为选择,并对资源禀赋、市场前景等进行全方位的科学论证,对生产、加工、销售、储运、品牌等全产业链布局进行积极引导,否则只会造成同质化、低端化的重复建设和产能过剩,削弱脱贫的可持续性,也会助长“等靠要”思想。

三、“十四五”时期推进农业农村高质量发展 必须强化思维创新

“十四五”时期推进农业农村高质量发展,必须突出问题导向、目标导向、需求导向和市场导向,遵循乡村发展规律和农业农村现代化规律,创新市场导向思维、城乡融合思维、全面振兴思维、贫困治理思维,为进一步实现从农村全面小康向乡村全面振兴和农业农村现代化的过渡奠定坚实基础。

1. 市场导向思维:科学统筹政府引导与市场主导

推进农业农村高质量发展,必须科学把握政府和市场的二元关系,避免二者职能错位、资源错配,并进一步厘清政府、市场和社会的关系,树立市场导向思维,在充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的同时,更好地发挥政府作用,规范并发挥好社会组织的作用,实现市场有效、政府有为和社会有序的有机统一。一是充分发挥市场决定性作用和市场供给灵活性优势。加快构建统一开放、竞争有序的市场体系,深化农村医疗、养老等民生服务领域市场化改革,尤其是在乡村产业发展上,要遵循市场规律和产业发展规律,注重以市场的力量汇流资金、人才、技术、信息等资源要素,推动农业全面升级。二是更好发挥政府在规划引导、政策支持、公共服务、市场

监管、法治保障等方面的积极作用。积极健全农村公共服务体系和社会保障体系,深化产权制度和要素市场化配置改革,激发各类主体活力,让农村资源要素活化起来,让广大农民积极性和创造性迸发出来,让乡村发展内在动力活力激发出来,让全社会支农助农力量汇聚起来。三是引导并规范农村社会组织发展。健全农业社会化服务体系,创新公共服务提供方式,鼓励支持社会力量兴办农村公益事业。

2. 城乡融合思维:协同推进乡村振兴与新型城镇化

当前,大城市面临有机更新、城市迭代,城乡人口已然呈现双向流动倾向,因而无论是推进农业农村高质量发展,还是推进乡村振兴和农业农村现代化,都必须在城乡融合的大框架下,通过协同推进乡村振兴与新型城镇化,拓展农业农村发展的战略空间。一是持续推进以人为核心的新型城镇化。引导和支持有条件有意愿的农业转移人口在城市就业创业、落户定居,全面融入城市社会,并通过完善配套制度引导农户自愿有偿退出农地承包权。二是持续推进城乡融合发展。畅通城乡要素流动渠道,在着力培育新型农业经营主体的同时,积极推进要素下乡,农民工返乡、回乡创业就业,形成双向流动机制,构建新型城乡工农关系。三是持续推进县域发展。县域是连接工农城乡的重要枢纽,随着城乡融合的深入推进,县域将成为城乡融合的主阵地。因此,需要充分依托特色资源优势,发展县域主导产业和特色优势产业,优化县域产业链空间布局,推进农业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合,尽可能把产业链留在县里,改变农村卖原料、城市搞加工的格局,打造以农业为起点的全产业链,形成“县有龙头企业、乡有产业园区、村有扶贫基地、户有增收门路”的发展格局。

3. 全面振兴思维:有效衔接脱贫攻坚与乡村振兴

农业农村高质量发展不是单一向度的目标要求,而是包含经济、文化、社会、生态等多维度的全面高质量,与乡村振兴的内涵维度高度契合。所以,推进农业农村高质量发展,必须树立全面振兴思维,推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,这既是对“三农”工作在目标任务上的过渡,是基于全面建设社会主义现代化强国总体奋斗目标而在关键历史交汇点上推进历史任务交替衔接的必然要求,也是在打赢打

好脱贫攻坚战的基础上乘势而上,顺利实现“两个一百年”奋斗目标交汇过渡的战略选择。要着眼脱贫攻坚进程的变化,将打赢打好脱贫攻坚战与实施乡村振兴战略有机结合起来,着力提升脱贫质量,通过实施乡村振兴战略巩固提升脱贫成果,实现从注重重点发力向更加注重统筹兼顾转变,接续推动经济社会发展和群众生活改善。

4. 贫困治理思维:从绝对贫困治理到相对贫困治理

党的十八届三中全会首次提出国家治理体系和治理能力现代化,党的十九届四中全会围绕推进国家治理体系和治理能力现代化进行系统部署,并强调要坚决打赢脱贫攻坚战,建立解决相对贫困的长效机制。反贫困是人类社会至今永恒的主题,创新贫困治理、开创人类历史上最波澜壮阔的减贫篇章,是我国对全球减贫事业的重大贡献。但同时也要看到,反贫困是一项动态的长期的艰巨任务,当前的脱贫攻坚只是消除现行标准下的温饱型、收入型的绝对贫困,并非意味着贫困的终结。即便2020年后除了要之前的脱贫攻坚成果进行巩固提升外,还势必涉及对贫困标准的重新认定,即如何进一步解决相对贫困的问题。作为国家治理的重要组成部分,贫困治理尤其是相对贫困治理也面临着治理体系和治理能力现代化的重要任务。为此,着眼制约农业农村高质量发展的症结,顺应脱贫攻坚形势的历史性变化,必须从理念、思维和行动上积极创新相对贫困治理机制,推进减贫由特惠型帮扶向普惠性民生、由消除短期绝对贫困向解决长期相对贫困、由定向式帮扶向系统性治理的全方位转型,并强化对各种风险的研判和治理,更好巩固提升脱贫攻坚成果。

四、“十四五”时期推进农业农村高质量发展的路径

“十四五”时期,我国将在全面建成小康社会的基础上,开启全面建设社会主义现代化国家新征程,农业农村仍将是重中之重。因此,推进农业农村高质量发展,要着眼巩固提升农村全面小康成果,扎扎实实固根基、育优势、补短板、强弱项、激活力,为实现第二个百年奋斗目标的第一阶段目标即基本实现社会主义现代化开好局、起好步。

1. 固根基:牢牢坚持优先发展

推进农业农村高质量发展,需要持续坚持重农

固本,始终把解决好“三农”问题作为工作重中之重,深刻认识农业农村发展对于推进乡村振兴和实现社会主义现代化的全局性战略意义。一是切实把农业农村发展置于优先位置,在干部配备、要素配置、资金投入、公共服务等方面将农业农村优先发展理念和原则真正落到实处,做到发展优先规划、项目优先布局、财政投入优先保障、政策措施优先落实。尤其在资金投入、土地使用规划、金融创新等方面,要强化问题意识,自觉主动地将农业农村优先发展理念贯穿于有关政策制定及落实的各环节和全过程,加大政策和投入整合力度,提升支持效能。二是强化底线意识和风险防范,针对脱贫攻坚和乡村发展中可能潜藏的财政负担加重和金融信贷增加的财政金融风险、产业弱质化和产业低水平重复的产业风险、“悬崖效应”与“福利陷阱”并存及脱贫人口返贫的社会风险等矛盾源和风险点,加强系统研判、动态监测、实时预警,及时防范化解。三是持续加强基层党组织建设,落实基层职级并行等具体举措,强化党建引领作用,完善考核激励机制,积极营造干事创业氛围和条件,着力提升基层组织执行力、凝聚力。

2. 育优势:积极推进“三链同构”

推进农业农村高质量发展,需要强化产业支撑,坚持以“粮头食尾”“农头工尾”为抓手,延伸产业链、提升价值链、打造供应链,着力培育发展新优势。一是延伸整合产业链,促进农业生产、加工、物流、研发和服务相互融合,培育一批农业产业化联合体和创新能力强、示范带动好的绿色循环优质高效特色产业集群,建设一批产加销一体、产业链条完整的现代农业产业园和农村产业融合先导区。二是塑造提升价值链,鼓励农业龙头企业和农产品加工领军企业向优势产区和关键节点集聚,开展农产品生产加工、综合利用技术研究与示范,强化农产品标准化和质量控制体系建设,加快品牌培育和推广,加快形成一批百亿级、千亿级农产品加工优势产业集群。三是优化融合供应链,支持企业面向市场开发符合不同消费层次的个性化、定制化产品,建立融合现代仓储、物流、配送、质量保障等环节的完善的市场供应链体系。

3. 补短板:加强基础设施建设

推进农业农村高质量发展,需要持续补齐农村基础设施短板,积极统筹生产、生活和生态,加强科学规划建设和后续维护监管,建立全域覆盖、普惠共

享、城乡一体的基础设施服务网络,并在补齐短板的基础上着力推动提档升级。一是加强公共基础设施建设,突出县域、镇域及中心村,推动以县为单位编制或修编村庄布局规划,实现村庄规划的科学合理布局,提升基础设施建设的规模经济和效率。加快推进农村交通运输、农田水利、农村饮水、乡村物流、宽带网络、农村电网等基础设施建设,持续推进农村“厕所革命”,加快推进农村生活垃圾处理、生活污水处理、农业面源污染治理、农业废弃物资源化利用等设施建设,不断改善农村人居环境,加快形成绿色发展方式和生活方式,促进农业农村绿色发展。二是加强公共服务设施建设,推进乡村文化、娱乐、便民服务等公共服务设施,加快推进宽带网络进村入户,大力发展农村物流网点,推动“互联网+”农产品出村进城,大力发展智慧农业和数字乡村。三是创新设施运行管护机制,破解农村公共基础设施无人管理、无钱管理、无序管理等突出问题,实现农村公共基础设施运行管护规模化、专业化、社会化,确保各类设施建成后长期稳定运行、充分发挥应有效能。

4. 强弱项:完善公共服务体系

推进农业农村高质量发展,不仅需要强化与城乡基本公共服务均等化相适应的乡村公共服务供给,而且需要提升乡村公共服务效率,健全乡村社会化服务体系。一是进一步增加乡村公共服务供给。建立完善统筹城乡的公共服务投入机制,加快提升农村教育、医疗、卫生、社会保障、文化体育等公共服务水平,尤其要吸取因病致贫这一主要致贫因素的历史教训,全面推进健康卫生进村行动,加强农村临床医师和全科医生的培育力度,提升农村公共卫生服务水平。进一步完善农村医保制度和基本养老保险制度,在巩固社会保障扶贫成果的基础上,拓展“两不愁三保障”在社会保障层面的覆盖面和保障层次,适当提高保障标准,构建全覆盖、兜底线、可持续的社会保障网,尤其要改革医疗保障制度,提高保障效率和水平,破除“看病难、看病贵”痼疾,构筑因病致贫、因病返贫阻断机制。二是构建乡村公共服务体系。推动社会保障制度城乡统筹并轨,推动县一级的公共服务下乡,推动县乡一级的行政服务向行政村延伸,尽量做到让群众办事不出乡、少出村。三是创新乡村社会化服务体系。推广土地半托管、全托管模式,带动小农户进行农业规模化经营,健全社会化服务体系专业化、产业化、规范化运营机制,

推动科技、信息、资金、人才等现代生产要素有效赋能乡村振兴,尤其要强化大数据、人工智能、5G 等现代技术在乡村振兴中的应用,抢占发展制高点。

5. 激活力: 全面深化农村改革

改革是推进乡村振兴和农业农村高质量发展的动力源泉,必须用好这个法宝,促进乡村发展活力的充分释放。一是强化城乡改革联动。完善农村产权制度改革和城乡要素市场化配置改革,建立健全城乡统一的生产要素市场,畅通城乡要素流动渠道,提升要素配置效率。二是创新乡村治理。大力培育新乡贤,积极创新治理模式,坚持党的领导,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。在具体实现模式上,可结合实际,创新实现形式,如把自治组织下沉到自然村(组),组建村民理事会,使其在利益共同体下发挥自治作用,提升治理效能。三是深化农业农村“放管服”改革。破除以管理城市思维建设农村项目,强化技术创新和制度创新,推进政策支持与农民诉求有效对接,避免“一刀切”“千村一面”和产业同构,并通过简政、放权、减税、降费,创新基层小微权力“负面清单”管理,释放改革红利,优化乡村营商环境。

注释

①此处数据根据《中国统计年鉴(2019)》和《2019年国民经济和社会发展统计公报》计算所得。②此处数据根据河南、安徽两省的

2019年国民经济和社会发展统计公报计算所得。③此处数据根据《2005年村镇建设统计公报》和《2016年城乡建设统计公报》计算所得。④此处数据根据《中国统计年鉴(2019)》计算所得。⑤农业农村部新闻办公室:《发展休闲农业 助力乡村振兴——农业农村部乡村产业发展司有关负责人就促进休闲农业和乡村旅游发展答记者问》,《湖南畜牧兽医》2019年第1期。

参考文献

- [1] 陈明星. 积极探索城乡融合发展长效机制[J]. 区域经济评论, 2018, (3).
- [2] 韩长赋. 乡村产业发展势头良好——国务院关于乡村产业发展情况的报告[J]. 中国合作经济, 2019, (4).
- [3] 黄少安. 改革开放40年中国农村发展战略的阶段性演变及其理论总结[J]. 经济研究, 2018, (12).
- [4] 彭超, 刘合光. “十四五”时期的农业农村现代化: 形势、问题与对策[J]. 改革, 2020, (2).
- [5] 孙久文, 夏添. 中国扶贫战略与2020年后相对贫困线划定——基于理论、政策和数据的分析[J]. 中国农村经济, 2019, (10).
- [6] 汪三贵, 曾小溪. 从区域扶贫开发到精准扶贫——改革开放40年中国扶贫政策的演进及脱贫攻坚的难点和对策[J]. 农业经济问题, 2018, (8).
- [7] 王赞新. 抓住乡村振兴的着力点 提升农业农村发展质量[N]. 经济日报, 2018-10-25.
- [8] 魏后凯. 深刻把握农业农村现代化的科学内涵[J]. 农村工作通讯, 2019, (2).
- [9] 魏后凯. “十四五”时期中国农村发展若干重大问题[J]. 中国农村经济, 2020, (3).
- [10] 张晓山. 巩固脱贫攻坚成果应关注的重点[J]. 经济纵横, 2018, (10).

责任编辑: 澍 文

Challenges and Countermeasures for the High-quality Development of Agriculture and Rural Areas in the 14th Five-year Plan Period

Chen Mingxing

Abstract: The high-quality development of agriculture and rural areas is the only way to promote the overall revitalization of rural areas, realize the modernization of agricultural and rural areas and build a socialist modernization powerful country in an all-round way. During the 14th Five-Year Plan period, in order to promote the high-quality development of agriculture and rural areas, it is necessary to fully face up to the prominent problems in the dual superposition of agricultural and rural development on the basis of grasping the essence of its connotation. It is also necessary to further explore the deep-seated causes that lead to the prominent problems and may continue to affect the high-quality development. It is necessary to actively innovate market-oriented thinking, urban-rural integration thinking, overall revitalization, and poverty management thinking. We should adhere to "consolidate the foundation, cultivate the advantages, strengthen the weak items, fill up the short board, and stimulate the vitality" so as to continuously consolidate and promote the achievement of an all-round well-off society in rural areas, and lay a solid foundation for the all-round revitalization of rural areas and the modernization of agriculture and rural areas.

Key words: the 14th Five-Year Plan period; high-quality development of agriculture and rural areas; rural revitalization; agricultural and rural modernization