

【三农问题聚焦】

农业高质量发展:内涵特征、障碍因素与路径选择*

高 强

摘要:中国特色社会主义步入新时代,农业高质量发展也成为推进农业农村现代化的时代主题。随着“三农”工作重心的历史性转移,全面推进乡村振兴背景下农业高质量发展具备了新的内涵、特征和优势条件,同时在市场调节、政策导向、要素融通、改革协同等方面仍面临一些体制机制障碍。推动农业高质量发展,要以转变生产方式、调整生产结构、强化监督管理、培育主体品牌为着力点,不断强化规划引领、投入保障、评价考核、人才支撑、执法监管,构建激励约束相容、多方协同的政策支持体系。

关键词:现代农业;质量兴农;高质量发展;农业农村现代化

中图分类号:F320.3

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)04-0029-07

一、引言与文献综述

随着中国特色社会主义进入新时代,中国经济也开始由高速增长阶段加速向高质量发展阶段转变。农业是国民经济的重要基础,实现其高质量发展理应成为题中应有之义。近些年来的中央一号文件都从不同角度对农业高质量发展的目标要求和重点任务作出了明确部署。中共中央、国务院以及一些国家相关部委也以高质量发展为主题,制定印发了一系列政策文件,对农业高质量发展进行了具体部署(见表1)。特别是2019年农业农村部等7部门印发的《国家质量兴农战略规划(2018—2022年)》(农发[2019]1号)对质量兴农的总体目标和重点任务作出了详细部署,其明确提出:“到2022年,质量兴农制度框架基本建立,初步实现产品质量高、产业效益高、生产效率高、经营者素质高、国际竞争力强,农业高质量发展取得显著成效。”^①党的十九大以来,我国农业加速转型、发展方式加快转变,产业结构不断优化,农业多功能性逐步彰显,农业农村经济逐步由总量扩张阶段向质量提升阶段转变。

2022年中央一号文件也从粮食生产、产业融合、绿色发展等方面对农业高质量发展作出了明确部署。这一方面表明我国农业高质量发展已经从理念倡导转入政策实践阶段,将加快推动未来农业转型升级;另一方面也意味着需要我们结合政策提出的目标任务,对新条件下农业高质量发展的机遇、挑战和实现路径进行重新审视。

当前,无论是政策制定领域还是学术研究领域,农业高质量发展都受到越来越多的关注。回顾已有研究,关于农业高质量发展的讨论主要聚焦于以下方面。

第一,一些学者从宏观层面提出了农业高质量发展的总体思路、目标举措与实现途径。比如,徐光平等从科技创新、深化改革、生态保护、精准匹配以及量质并重等五个方面提出了推动农业高质量发展的实现路径。^②杜磊等从产业基础及其区域特性出发,将我国分为脱贫地区农业、非粮农业和粮食产业三种农业类型,并分别提出相应的农业高质量发展路径。^③还有的研究将视角拓展到农业高质量发展与乡村振兴战略的协调互促、与新型城镇化战略的

收稿日期:2022-03-10

* 基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“历史性跨越:从脱贫攻坚到乡村振兴”(21FJYB053)。

作者简介:高强,男,南京林业大学农村政策研究中心主任,南京林业大学经济管理学院副院长、教授、博士生导师(南京210037)。

融合互动等方面。

第二,一些学者重点关注支撑农业高质量发展的核心力量、重要条件与关键因素。^④比如,王兴国等提出,科技创新是农业高质量发展的第一动力,并将“以知识、信息、技术等新生要素的运用以及传统生产要素的改造升级”作为农业高质量发展的动力支撑。^⑤钟真等提出,识别和找到影响或改变农业经营主体生产参与、生产规模、生产方式三个维度的主要因素,将成为推动农业高质量发展的重要任务。^⑥冯浩等就农业保险对农业高质量发展的促进作用进行了实证分析。^⑦

第三,一些学者侧重于考察农业高质量发展的评价指标、考核体系以及区域格局等问题。^⑧田锦萱等还针对黄河流域的农业高质量发展展开研究。^⑨这些研究为本文展开相关讨论奠定了基础,但在阐释农业高质量发展的涵义特征、分析发展面临的优势条件及障碍因素等方面仍存在一些不足。

表 1 2017 年来推动农业高质量发展的部分政策文件

发布时间	文件名称	发文单位
2017.9	《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》	中共中央办公厅 国务院办公厅
2018.1	《关于大力实施乡村振兴战略加快推进农业转型升级的意见》	农业部
2018.12	《关于促进农产品精深加工高质量发展若干政策措施的通知》	农业农村部等 15 部门
2019.2	《国家质量兴农战略规划(2018—2022 年)》	农业农村部等 7 部门
2019.5	《关于加快推进农用地膜污染防治的意见》	农业农村部等 6 部门
2019.7	《关于推动“四好农村路”高质量发展的指导意见》	交通运输部等 8 部门
2019.9	《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》	财政部等 4 部门
2020.2	《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》	国家发展改革委 等 19 部门
2020.3	《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022 年)》	农业农村部
2020.7	《关于加强农业科技社会化服务体系建设的若干意见》	科技部等 7 部门
2021.5	《关于加快农业全产业链培育发展的指导意见》	农业农村部
2021.8	《“十四五”全国农业绿色发展规划》	农业农村部等 6 部门

因此,本文将在探讨农业高质量发展内涵特征的基础上,深入分析面临的体制机制障碍,并结合新形势下农业高质量发展的实现路径,给出相应的政策建议。

二、农业高质量发展的内涵特征

改革开放以来,我国农业经历了从增产到提质

的发展转向,也在农产品价格、消费及流通等领域出现了一些周期性波动。随着“三农”工作重心的历史性转移,全面推进乡村振兴背景下农业高质量发展具备了新的内涵、特征和优势条件。

1. 农业高质量发展的基本涵义

高质量发展是能够更好满足人民不断增长的真实需要的经济发展方式、结构和动力状态。^⑩农业高质量发展既与农业本质属性密切相关,又与经济发展规律紧密相连。一方面,农业高质量发展要与农业本质规定性相协同。受“大国小农”的特殊国情、农情制约,我国农业高质量发展要以安全为本底,在产品供给和产业发展的基础上,逐步拓展至生态、康养、人文与社会四大功能。^⑪因此,农业高质量发展不仅是新形势下生产能力的综合反映,是农业永续发展的具体体现,还是农村社会稳定的重要支撑。^⑫另一方面,农业高质量发展要与经济高质量发展的基本规律相一致。从这个意义上讲,农业高质量发展是从为增长而生产转向为福利而转型,并在扎实推进共同富裕的目标任务下,转化为满足人民群众日益增长的多方面美好生活需要的发展。

依据上述理解,从理论角度看,农业高质量发展是坚持人民主体性的发展,是实现农业农村现代化的必然选择,也是中国式现代化道路的重要支撑。以实现“碳达峰、碳中和”目标为牵引推动农业高质量发展,已成为当前和今后中长期内社会主义现代化建设的重要内容之一。从实践角度看,推动农业高质量发展要兼顾质量和效益双重价值取向,不仅包括农产品的提档升级,还包括产业发展质量的持续提升和农业功能的不断拓展。简言之,农业高质量发展的主要目标,就是要通过深化供给侧结构性改革,增加总量、优化结构、拓展来源和改善品质,提高农业供给体系与需求体系的协同性、适配性,提升农业发展的质量、效益和性能,不断增强创新力、市场竞争力和抗风险能力。

2. 农业高质量发展的典型特征

与重视规模、注重增产、轻视环境影响的传统农业发展方式相比,农业高质量发展是能够与时俱进的、体现新发展理念的发展。^⑬从目前和今后中长期的发展趋势看,农业高质量发展应涵盖需求牵引、供给变革、投入产出、利益分配等各个环节,并具有以下五个方面的典型特征。

第一,具有较高的市场化、品牌化水平。农业的

首要功能是提供农产品供给,因此高质量发展首先应该保证生产的产品高质量。顺应人民群众日益增长的美好生活需要,特别是适应农产品消费需求小型化、特产业化、精致化、功能化的变动趋势,需要紧紧围绕不断变化的市场需求安排组织生产,充分发挥市场配置资源要素的决定性作用,将农业生产经营活动引入市场化轨道。在维护国家粮食安全和口粮自给等底线任务的基础上,农业高质量发展更加强调农产品质量提升和品牌建设,注重发挥需求对农业产业转型、产品功能提升的市场牵引作用,不断提升特色优质农产品包装水平、产品形象、品牌知名度和营销能力,在满足市场需求的过程中实现生产者与消费者“双赢”。

第二,具有较高的特产业化、融合化水平。农业高质量发展应当是顺应产业发展规律以及产业融合交叉渗透的趋势,并通过“以特取胜”“以特增值”实现产业高效益的发展。农业高质量发展不能千篇一律,更不能盲目求大,而是要立足各地农村的资源禀赋和区位优势,结合当地自然风貌、田园风光、传统手艺、乡土风情等特点,因地制宜、因时制宜、适地而种,开发特色产品、培育特色产业、凝聚特色优势,延长产业链、提升价值链、完善利益链,形成“人无我有,人有我优”的差异化特征,做到农业特产业化水平全面提升。实现农业高质量发展,农业将与生态、文化、旅游等产业深度融合,农产品加工业将实现转型升级,农业关联产业规模将不断增加,农村新产业新业态将不断壮大,农业多功能性将得到充分发挥,并能够为农民持续较快增收提供有力支撑。

第三,具有较高的精确化、智能化水平。具备较高水平的物质装备条件,能够充分实现科技赋能与知识增效,是农业高质量发展的重要条件。顺应新一代信息技术、数字科技快速迭代的发展趋势,农业数字技术、智能生产管理、精准质量溯源等对于推动农业高质量发展将更加重要。当前,我国农业机械装备的数字化、智能化改造升级步伐加快,智慧农业装备能力不断增强,遥感遥测遥控等技术加速推广应用,为农业高质量发展奠定了技术条件。推动农业高质量发展,将依靠更加先进的技术条件和物质装备,发展精确农业、智慧农业,打造未来农场和未来乡村,实现农业生产差异化、产品多元化与机械作业精确化的有机统一,构建起立体式、科学化的数字农业和数字乡村发展格局。

第四,具有较高的生态化、绿色化水平。优美的生态环境是农业农村最大的发展优势和永恒财富。顺应经济可持续发展和全面绿色转型的时代潮流,农业高质量发展要把绿色作为底色,将低碳循环发展摆在更加突出的位置,严格环境准入,加强过程监管,落实主体责任,统筹整合实施小流域综合治理、畜禽粪污资源化利用、秸秆综合利用还田、深松整地、绿色种养循环农业、保护性耕作试点示范等政策举措,做到资源同聚、力量同汇,不断增加生态产品和服务供给,实现农产品的生态化和乡村生态的产品化。农业高质量发展必须实现资源利用高效率,这就意味着,农产品质量安全水平显著提升,化肥农药减量增效等不同类型的绿色农业技术和产品集成推广,农产品品种和品质结构不断优化,农业可持续发展能力不断提升。

第五,具有较高的职业化、专业化水平。只有高素质农民才能成为农业高质量发展的有效承载主体。顺应农业从业者高龄化、女性化的人口结构变化趋势,农业高质量发展要把培育新型农业经营主体和新型职业农民摆在更加突出的位置,继续加大针对各类经营主体的培训力度,不断提高农业从业者的文化素质和经营管理水平,建设一支知识型、技能型、创新型的高素质经营者队伍。实现农业高质量发展,法人化的规模经营将成为主要生产形式,家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体将成为主要组织载体,小农户则依托专业化、社会化服务等各种方式与现代农业有机衔接,土地、资本、人才等要素实现集约化投入,农业专业化水平持续提升。

3. 农业高质量发展的优势条件

近年来,我国消费结构不断升级,粮食等农产品综合生产能力显著提高,农业供给侧结构性改革扎实推进,政策环境不断优化,这些都为农业高质量发展奠定了坚实基础。

第一,实现农业高质量发展有广阔的消费市场空间。构建“双循环”新发展格局下,城乡居民的消费能力和水平将发生不可逆转的重大变化,多元化、个性化消费需求增长迅速,即时、高端、品质等新兴消费将为农业高质量发展提供强劲动力。消费者对安全、优质和个性农产品的消费将产生更强烈的渴望,也愿意支付更高的成本。与此同时,消费者对大米、小麦等口粮的需求将不断下降,而对肉蛋奶、果菜茶、畜产品以及农产品质量安全的需求将显著增

长。综合判断,高价值农产品和多功能农业的发展将引发新的农业产业革命,为农业高质量发展带来巨大的市场拉动力。^④

第二,实现农业高质量发展有坚实的粮食安全基础。党的十九大以来,我国粮食总产量已连续 5 年达到 1.3 万亿斤以上,粮食生产能力持续增强,供需结构不断优化,储备调控能力和市场流通水平明显提高,粮食安全保障能力再上新台阶。从基本面上看,我国重要农产品保障力度不断增加,油料、蔬菜、水果和茶叶等主要经济作物产量总体保持较高水平,大宗粮食储备库存充裕、特色优势产品丰富多样。当前,尽管粮食安全仍面临一些风险挑战,但总体上,供应宽松的好形势为农业高质量发展提供了良好的转型契机和较大的回旋空间。

第三,实现农业高质量发展有较强的物质技术装备。近年来,我国不断加大高标准农田、现代种业、大中型农机具研发和水利设施投入力度,加快推进农业科技创新联盟建设,大规模推广应用良种良法,促进农业科技成果转化应用,农业基础设施水平和物质技术装备水平快速提升。2022 年中央一号文件提出,全国要建设高标准农田 1 亿亩,累计建成面积将达到 10 亿亩。随着“藏粮于技”战略不断推进,到 2025 年,我国农作物耕种收综合机械化水平将达到 75%,农业科技进步贡献率将达到 64%。^⑤同时,我国传统精耕细作的农艺农法与现代技术装备加速融合,农业发展将加速由量变积累向质变提升转变,也为农业高质量发展提供了有力支撑。

第四,实现农业高质量发展有绿色低碳发展的社会共识。“碳达峰、碳中和”目标对于农业绿色发展提出了新的更高要求,2022 年中央一号文件也专门对推进农业绿色低碳发展作出了具体部署。近年来,我国把绿色发展摆在突出位置,不断创新体制机制和政策体系,实施耕地质量保护与提升行动,打好农业面源污染防治攻坚战,强化畜禽粪污治理,健全动物防疫和病虫害防治体系,推进禁牧休牧和草畜平衡,农药、化肥利用率显著提高。2021 年,农业农村部发布的《关于贯彻实施〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉的意见》提出,到 2025 年,我国畜禽粪污综合利用率、秸秆综合利用率、农膜回收率和农药包装废弃物回收率均要稳定达到 80% 以上。总之,农业绿色低碳发展相关领域政策、举措取得积极成效,为农业高质量发展奠定了良好基础。

第五,实现农业高质量发展有源源不断的改革动力。改革开放 40 多年来,我国农村改革取得突破性进展,重大改革举措有力有效。特别是党的十八大以来,农村改革的顶层设计不断健全,各类改革试点全面发力,束缚农业高质量发展的体制机制多点突破,农村土地制度改革、集体产权制度改革、农业支持保护制度改革、城乡融合发展体制机制、乡村治理体系改革以及农村社会事业领域改革等纵深推进,惠民生、强主体、促转型等重要环节的改革取得实质性成效。进入新时代,农村改革将加速“提标”“扩面”“集成”,城乡联动改革将一体推进,为农业高质量发展提供强大的改革动力。

三、农业高质量发展面临的体制机制障碍

推动农业高质量发展,客观上要求建立一套符合市场规律和自然规律的农业供给体系、促进要素自由流动和优化配置的制度框架和政策体系。但从目前情况看,推动农业高质量发展仍面临诸多体制机制障碍。

1. 政府引导、市场主导的调节机制尚不健全

政府干预市场价格、调节市场供求的情况仍存在,一些领域政府直接配置资源和组织微观经营的情况时有发生,而市场准入和监管、产权保护、信用体系等方面的制度建设比较滞后,市场配置资源的决定性作用还没有充分发挥。政府对部分领域的市场失灵问题关注不够,在制定完善质量评价标准体系和奖惩规则、培育区域品牌等方面的公共服务供给不足,特别是质量兴农的市场价值实现机制还没有完全建立。

2. 增产为主、提质为辅的政策导向尚未转变

当前,我国以增产为导向的农业支持政策仍然占有较大比重,提质导向体现得还不够充分。农业补贴政策、农产品价格支持政策、科技政策、投资政策、经营主体培育政策,以及产粮大县、生猪调出大县等奖励政策,在目标导向上仍偏重于数量和规模指标,农业结构优化、产品品质提升、品牌培育和绿色发展等质量指标数量少、比重低。部分领域的农业补贴和保护不但没有提高农业生产力,而且导致农产品市场竞争力下降和有限的财政资金错配。

3. 资源要素从乡到城、单向流动的趋势尚未扭转

我国城乡融合发展的条件发生了明显变化,但

城乡资源平等、顺畅交换的通道还没有完全打通,资源要素优化配置仍然面临着制度约束、体制障碍和政策梗阻。特别是“人、地、钱”三项基本要素从乡村净外流的局面仍然没有改观,城市资金、管理、技术、人才等先进要素向乡村流动还面临诸多制度性约束,农村集体产权开放性不足,“跨村”配置集体资产的能力还比较弱。同时,农村生产生活条件还比较落后,城乡分工体系仍然不对等,基本公共服务供给内容和标准差距还比较大,城乡经济大循环仍然没有完全畅通。

4.农村改革、农业政策的整体效能尚未有效发挥

农村各项改革试点单兵突进,系统性、协同性、整体性不够,缺乏改革协同、试点联动和政策协调。党和国家机构改革方案虽然已经出台,但职能尚未完全整合到位,不同部门、不同政策之间还没有建立起有效的协作机制,一些深层次的矛盾和问题还有待破解。现有农业政策的支持方式和领域,与推动农业高质量发展的目标要求还有诸多的不适应。比如,在科研推广方面,现有政策对高产稳产品种和病虫害防治方面的支持力度相对较大,而对产前绿色高效农兽药、肥料、饲料添加剂以及产后深加工技术装备等的研发和推广投入较少。

四、推动农业高质量发展的路径选择

推动农业高质量发展,必须按照全面推进乡村振兴的部署要求,以提质增效为目标,以科技创新为驱动,以深化改革为手段,强化消费培育、要素激活、标准规范与执法监管,推动我国从农业大国向农业强国转变。

1.转变生产方式

推动农业高质量发展,需要加快构建高质量的供给体系、生产体系和投入体系,坚持绿色发展导向、落实功能分区制度、实施布局再平衡战略,实现绿色安全清洁生产。其一,坚持品种多样化。加大种质资源保护力度,培育筛选品质优良、功能多元、形态多样的个性化品种,不断丰富农产品市场供给。其二,加快推进农业标准化。适应农业高质量发展要求,加快农业标准修订完善,推进不同标准之间衔接、配套、集成与转化,形成统一规划、左右互通的标准体系。其三,完善农业投入品支持体系。开展种业自主创新、协同创新、整体创新,支持研发推广绿

色高效药肥,鼓励发展数字化、智能化农业装备,提高安全绿色投入品补贴力度。其四,强化农业绿色技术集成推广。加大对生态高效农业的政策支持力度,分区域、分作物集成组装一批化肥、农药减量增效的技术模式,推广集节水、节肥、节药于一体的农技农艺结合新技术。

2.调整生产结构

推动农业高质量发展,需要推动农业转型升级,加快构建与资源承载力、环境容纳力相匹配的农业生产布局。其一,调减市场剩余的低端供给。重点调减非优势区和非优势品种生产,减少品质低、效益差、资源消耗多、生态代价大的农产品。其二,调增适销对路的优质农产品。尽快改变片面追求产量的“短线思维”,扩大绿色优质农产品供给,推动农业由增产导向向提质导向转变,提升农产品的质量档次。其三,加强特色品种和产地保护。加强老工艺、老字号、老品种的保护与传承,发展本乡本土的乡村产业,培育一批家庭车间、手工作坊,深挖地方土特产和小品种的发展潜力,把特色小产品做成农民增收的大产业。其四,调优农业区域布局。依托各地资源禀赋,积极推进“五区”和“三园”建设^⑥,不断优化农业产业结构和区域布局。其五,调优乡村产业结构。充分挖掘农业的生态、文化、休闲、康养等多重价值,推动平面农业向立体农业转变,实现乡村经济多元化融合发展。

3.强化监督管理

推动农业高质量发展,需要加快提升农业执法能力,建立农产品质量和食品安全联动激励和约束机制,形成“依法者受益、违法者受罚”的发展环境。其一,大力推进“三品一标”认证和监管。加大对“三品一标”认证机构的整治力度,提高认证门槛和标准,加强认证后监管,改变认证机构和认证品种多、杂、乱的局面,真正建立起有公信力的认证体系,提升认证的权威性和影响力。其二,加强农产品质量安全监管。推进农产品质量安全追溯体系建设,强化风险评估预警和应急处置,激励生产经营主体参与溯源管理。其三,严格农业投入品监管。建立生产者信用档案、黑名单制度、诚信分级制度,进行生产全过程质量控制,引导农业生产者和投入品供应商自觉遵守限用禁用有关法律法规和技术规范。

4.培育主体品牌

推动农业高质量发展,需要重视培育经营主体

和品牌,以主体促品牌,以品牌带主体,实现主体发展能力和品牌公信力“双提升”。其一,加大新型职业农民培育力度。实施新型职业农民培育工程,强化现场培训、职业教育和实践养成,重视挖掘乡土人才,就地培养造就一支新型职业农民队伍。其二,加快培育各类新型农业经营主体。支持家庭农场、农民合作社等加快发展,培育发展新型农业服务主体,吸引“新农人”返乡务农,引导各类主体开展横向联合与纵向合作。其三,提升农产品品牌公信力。以市场需求为导向,夯实品牌根基,推进区域公用品牌建设,提升品牌整体形象,保护改造提升一批“特”“优”字牌,培育一批“土”字牌,创建一批“名”牌。

五、完善农业高质量发展的政策支持体系

推动农业高质量发展,必须立足当前、着眼长远,制定中长期的发展目标,完善政策体系,加强政策支持、减少政策限制,强化政策衔接配合,为农业持续健康发展创造良好的政策环境。

1. 完善规划引领体系

科学编制并有效实施农业高质量发展规划,统一规划体系,确保规划之间衔接耦合。一是对照《国家质量兴农战略规划(2018—2022年)》提出的目标和任务,开展第三方评价,将评价结果作为调整和完善下一阶段制定农业高质量发展规划的重要依据。二是国家层面要突破短期思维,聚焦长期性、结构性问题,加快制定中长期农业高质量发展战略,建立健全推动农业高质量发展的长效机制。三是各地区各部门要制定相应的专项规划或产品规划,明确目标任务、框架布局与实施路径,构建以国家规划为统领,区域规划、地方规划、年度计划为支撑的农业高质量规划体系。同时,强化规划实施保障,完善规划实施机制,提升规划的可操作性和约束力。

2. 完善投入保障体系

明确财政支出责任,细化投入支持方案,推进涉农资金统筹整合,强化各级财政对推动农业高质量发展的保障作用。一是针对不同领域的农业投入差距,加大对有机肥、低毒高效农药研发推广应用的支持力度。对研发、施用安全高效有机肥、农兽药,特别是高效缓释肥料、生物肥料、生物农药、低残留兽药等新型产品,以及生物智能防治技术研发和产业化推广应用等,公共财政应给予适当补助。二是针对专业化、社会化服务供给不足的缺陷,调整优化现

有规模经营支持方向,重点支持以农业生产托管为主的服务带动型规模经营,采用事前补助与事后奖励相结合的方法,加大对市场化运作不成熟的农业生产服务领域和环节的支持力度。三是针对农业金融保险短缺的制约,加大对社会资本投入农业的支持力度。充分发挥财政资金的引导作用,完善激励与约束并重的金融支农机制,健全以政策性保险为基础的农业保险政策体系,撬动更多信贷资金和社会资金投入高质量农业。

3. 完善评价考核体系

从国家层面来看,农业农村部要发挥牵头抓总的作用,围绕农产品质量、农业生产环境质量两个重点,主动担当起推进质量兴农的主体责任,整合发改、药监等涉农部门相关职能,强化评价考核、统计监测与绩效评价,为农业高质量发展提供保障。一是建立国家农产品质量评价体系,在政府主导的原则下,由行业组织牵头制定标准,完善评价指标体系,签订目标责任书,对投入品使用、农产品加工和市场流通等重点领域进行监督检查。二是建立农业高质量发展科学评估体系,委托第三方机构对质量兴农工作开展专业评估,通过日常监测、抽样调查、明察暗访与数据爬虫等方式方法,对农业高质量发展进行客观公正的综合评估。同时要强化评估的过程管理,确保流程规范、各方参与、统一权威,及时向公众发布相关信息。三是加快推动形成可量化、能考核的农业高质量发展指标体系,将农业高质量发展实施情况纳入各级政府的绩效考核范围,逐步提高考核权重,倒逼相关政策落地见效。四要健全生产者市场化退出机制,发挥公众媒体监督作用,加强社会舆论监督,形成集市场性、行业性、社会性于一体的联合性约束惩戒体系。

4. 完善人才支撑体系

推动农业高质量发展,必须下大力气吸引各类人才回到农村、进入农业。一是加大对高素质农民培育的支持力度。推动全面建立职业农民制度,统筹整合农业教育资源,实现常规性培训与专题性培训相结合,确保学历教育、知识更新与技能提升相协同,加大对新型经营主体带头人、青年农场主的培训力度。二是加大对农村实用人才培养的支持力度。鼓励农业广播电视学校、农业院校等采取专门培养、委托培养、定制培养、远程函授、线上教学等形式,开设农业生产技术、经营管理技能、农业电子商务、农

产品加工、农产品市场营销等相关领域的知识技能课程。三是加大对各类人才返乡下乡创新创业的支持力度。加大对大中专毕业生、退伍军人、返乡农民工发展乡村产业的支持力度,在金融支持、社会保障、创业指导等方面给予政策优惠。加快取消农业科研院所与合作社和家庭农场对接、科研人员到合作社和龙头企业兼职取酬等方面的限制。

5. 完善农业执法监管体系

安全优质的农产品既是产出来的,也是管出来的。在强化农业执法监管方面,必须做好以下工作:一是深化农业综合执法体制改革。针对农业领域风险特点,强化行政管理、执法监督和技术支撑体系,整合组建农业综合执法队伍,全面加强农业执法体系建设,建立部门协同、齐抓共管的执法联动机制。二是提升农业执法能力和水平。实施农业执法监管能力建设工程,落实农业执法机构和人员编制,保障和加大农业执法投入,改善执法设施装备,强化依法履职条件,提升执法能力和水平。三是加大农业执法监管力度。健全农业执法信息共享和执法联动机制,强化省部两级监督指导基层执法、协调跨区域执法和查处重大违法案件等职责。建立执法人员教育培训制度,落实持证上岗制度,完善以随机抽查为重点的监督检查制度。

注释

①《国家质量兴农战略规划(2018—2022年)》,农业农村部网站, http://www.moa.gov.cn/nybgb/2019/201902/201905/t20190517_6309469.htm, 2019年2月20日。②徐光平、曲海燕:《“十四五”时期我

国农业高质量发展的路径研究》,《经济问题》2021年第10期。③杜磊、支大林、张友祥:《新发展阶段农业的三个构成及其高质量发展路径》,《经济纵横》2022年第2期。④龚锐、谢黎、王亚飞:《农业高质量发展与新型城镇化的互动机理及实证检验》,《改革》2020年第7期;谢艳乐、祁春节:《农业高质量发展与乡村振兴联动的机理及对策》,《中州学刊》2020年第2期。⑤王兴国、曲海燕:《科技创新推动农业高质量发展的思路与建议》,《学习与探索》2020年第11期。⑥钟真、蒋维扬、李丁:《社会化服务能推动农业高质量发展吗?——来自第三次全国农业普查中粮食生产的证据》,《中国农村经济》2021年第12期。⑦冯浩、朱美荣、何思炫:《农业保险与农业高质量发展的耦合协调关系研究——以安徽省为例》,《江苏农业科学》2021年第12期。⑧王晓鸿、赵晓菲:《农业高质量发展水平测度与空间耦合度分析》,《统计与决策》2021年第24期;刘涛、李继霞、霍静娟:《中国农业高质量发展的时空格局与影响因素》,《干旱区资源与环境》2020年第10期。⑨⑩田锦萱、陈静怡、石宝峰:《黄河中游农业农村高质量发展水平测度——来自1939户调查数据的例证》,《农村金融研究》2021年第9期。⑪金镛:《关于“高质量发展”的经济学研究》,《中国工业经济》2018年第4期。⑫张露、罗必良:《中国农业的高质量发展:本质规定与策略选择》,《天津社会科学》2020年第5期。⑬《习近平谈治国理政》第3卷,外文出版社,2020年,第238页。⑭黄季焜等:《全球农业发展趋势及2050年中国农业发展展望》,《中国工程科学》2022年第1期。⑮此处数据来源于:《“十四五”全国农业机械化发展规划》,农业农村部网站, http://www.moa.gov.cn/govpublic/NYJXHGLS/202201/t20220105_6386316.htm, 2022年1月5日;《“十四五”全国农业农村科技发展规划》,农业农村部网站, <http://www.moa.gov.cn/govpublic/KJJYS/202112/P020220106615353271383.pdf>, 2022年1月6日。⑯“五区”主要是指国家现代农业示范区、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区、农业可持续发展试验示范区;“三园”主要是指现代农业产业园、农村产业融合发展示范园、农村创新创业园。

责任编辑:澍文

Agricultural High-quality Development: Characteristics, Obstacles and Path Choices

Gao Qiang

Abstract: As socialism with Chinese characteristics enters a new era, high-quality development of agriculture has become the theme of promoting agricultural and rural modernization. With the historic shift of the focus of "agriculture, rural areas and farmers", the high-quality development of agriculture has shown new connotation, characteristics and advantages under the background of comprehensively promoting rural revitalization. At the same time, it still faces some institutional obstacles in market regulation, policy guidance, factor integration, reform coordination and so on. To promote the high-quality development of agriculture, we should focus on changing the mode of production, adjusting the production structure, strengthening supervision and management and cultivating the main brand, constantly strengthen planning guidance, investment guarantee, evaluation and assessment, talent support and law enforcement supervision, and build a policy support system with compatible incentives and constraints and multi-party coordination.

Key words: modern agriculture; promoting agriculture through quality; high quality development; agricultural and rural modernization