

高标准农田建设:内涵特征、问题诊断及推进路径

于法稳,孙韩小雪,刘月清

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)
(中国社会科学院生态环境经济研究中心,北京 100732)
(中国社会科学院大学应用经济学院,北京 102488)

摘要:高标准农田建设是提升耕地综合产能水平的有效路径,是保障国家粮食安全的重要措施。建设主体的多元化、范围设计的规模化、基础设施的系统化、项目建设的标准化、生态环境的绿色化、资源利用的高效化及综合产能的持续化是高标准农田的内涵特征。在高标准农田建设中,我国通过加强顶层设计、构建制度标准体系、完善政策法律体系、健全管理体系等一系列有效措施,取得了明显成效。目前,对高标准农田的内涵理解存在偏差、基础设施配套程度不高等,是高标准农田建设中存在的突出问题。为此,应强化对保障高标准农田建设战略地位的认识;坚持系统观点,提升高标准农田建设的质量;健全长效管护机制,保障基础设施良性运行;建立评价机制,为完善高标准农田建设提供科学参考。

关键词:高标准农田;粮食安全;耕地;产能

中图分类号:F323.2 **文献标识码:**A

文章编号:1007-7685(2024)01-0061-08

DOI:10.16528/j.cnki.22-1054/f.202401061

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事,提出了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观,确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略,始终坚持走中国特色粮食安全之路。高标准农田是确保国家粮食安全的基础和关键。党的二十大报告和2023年中央一号文件都提出,要牢牢守住十八亿亩耕地红线,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田,提升耕地综合产能水平,确保国家粮食安全。实践表明,高标准农田建设是提升耕地质量、有效提高粮食综合生产能力的重要措施。截至2022年底,全国已累计建成10亿亩高标准农田,能够稳定保障1万亿斤以上粮食产能。^[1]《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》提出,到2025年累计建成10.75亿亩并改造提升1.05亿亩高标准农田,到2030年累计建成12亿亩并改造提升2.8亿亩高标准农田,以此稳定保障1.2万亿斤以上粮食产能。全国高标准农田保有量和质量明显提升,对粮食生产能力和防灾抗灾能力的支撑作用进一步增强。但一个不争的事实摆在我们面前:持续推进高标准农田建设的难度将会更大、成本将会更高。^[2]同时,在推进高标准农田建设实

作者简介:于法稳,中国社会科学院农村发展研究所、生态环境经济研究中心研究员,中国社会科学院大学应用经济学院教授;孙韩小雪(通讯作者),中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生;刘月清,中国社会科学院大学应用经济学院硕士研究生。

注:本文是国家社科基金重大项目“研究阐释党的二十大精神”(编号:23ZDA105)、中国社会科学院创新工程“学者资助计划”项目“粮食安全背景下农业的绿色发展研究”(编号:XC2023001)、中国社会科学院国家高端智库基础研究项目“气候变化背景下农业农村绿色发展能力提升研究”和生态环境部土壤与农业农村生态环境监管技术中心基础研究项目“双碳背景下的乡村生态振兴路径研究”的成果。

践中,还存在一些突出问题,迫切需要采取有效措施加以解决,以确保高标准农田建设能够实现预期目标,并保持其可持续性,在保障国家粮食安全中发挥重要作用。

一、高标准农田的内涵特征

在高标准农田称谓方面,总体看有一个明显的演变过程,突出表现在国家文件之中。“建设高标准基本农田”出现在2004年的中央一号文件之中,随后几年的中央一号文件又先后使用了“基本农田”“标准农田”“高标准农田”等概念,2009年以后统一表述为“高标准农田”。高标准农田建设是保障国家粮食安全的关键举措,也是推进农业绿色发展的重要途径。^[3]针对什么是高标准农田,学术界并没有一个统一的概念,但不同的高标准农田定义都涵盖了措施、目标等关键内容。^[4-5]本文认为,高标准农田是指在实现基本农田集中连片基础上,采取土地平整、设施配套等具体措施,通过提高耕地土壤质量、提升农田生态系统抵抗自然风险的能力,实现节水节地、高产稳产、生态良好目标,并与现代农业生产和经营方式相适应的耕地。高标准农田需满足生产环境系统健康、抵抗自然灾害能力强、节水节地成效好、综合产能水平高等要求。系统分析高标准农田的定义,并结合高标准农田建设的实践,可以将高标准农田的内涵特征概括为“七化”,具体如下:

(一)高标准农田建设主体的多元化

高标准农田建设是一个系统工程,建设主体具有明显的多元化特征,不仅涉及各级人民政府、发展和改革委员会、农业农村、财政、国土、水利等政府职能部门,^[3]而且涉及农业企业、农场主、农业生产大户、合作社等众多农业生产经营主体等^[6]。相关政府职能部门从政治的战略高度出发,全面认真落实中央决策部署,围绕提升耕地质量的目标,结合部门职能采取相应措施,实施一系列工程和项目,以支持地方政府及农业农村部门实施高标准农田建设。农业生产经营主体则是通过经营高标准农田,在实现综合产能水平提高的同时,实现农田生态系统质量的全面提升。

(二)高标准农田范围设计的规模化

依据经济学理论,规模经济效应是指适度的规模所产生的最佳经济效益,微观层面则是指在一定产量范围内,由于生产规模扩大而导致的长期平均成本下降的现象。对农业生产而言,可以通过如下路径实现规模效应:一是通过技术进步推动生产方式的不断升级,进而提高生产效率;二是通过优化生产链条管理,充分利用生产要素,更好地提高效率;三是通过分工与专业化程度提升,发挥各个环节的专业化优势,提高生产效率和质量。近年来,为了实现农业发展、农民增收的目标,强化土地流转以实现规模化经营的路径为现代农业技术的应用提供了舞台。^[7]基于土地综合产能水平的提升,高标准农田建设无疑是以耕地规模化经营为前提,致力于为农田基础设施建设、农业现代化技术使用及智慧农业发展提供可能。

(三)高标准农田基础设施的系统化

高标准农田建设不仅包括道路、水利、电力等硬件设施,还包括农业生产结构的调整与优化等软件建设,更包括实现农业绿色发展所必需的生态环境健康等要求。^[6]高标准农田一个重要的内涵特征就是基础设施的系统化。具体实践表明,规划建设足量的田间道路,为实现规模化生产提供了便利,尤其是在暴雨甚至洪涝等极端气候条件下,为保障农业机械通行提供了方便,这也是基层调研中农民普遍给予高度评价的方面之一。此外,水利是农业的命脉,要实现旱涝保收的目标,不仅需要科学的灌溉设施,更需要有应对洪涝灾害的排涝设施。

(四)高标准农田项目建设的标准化

《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》指出,遵循乡村振兴战略部署要求,统筹考虑高标准农田建设的农业、水利、土地、林业、电力、气象等各方面因素,紧扣高标准农田建设的田、土、水、路、林、电、技、管八个方面内容,加快构建科学统一、层次分明、结构合理的高标准农田建设标准体系。从这个

意义上讲,标准化是高标准农田重要的内涵特征之一。各省(区、市)可结合本地实际制订地方标准,与国家标准相衔接。在制订标准时,应坚持实事求是、因地制宜原则,全面分析不同区域的社会、经济、生态及气候条件,尤其应考虑地形地貌特点,^[8]确保标准具有较强的区域适宜性。

(五)高标准农田生态环境的绿色化

《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》提出,“林”是高标准农田建设的八大内容之一,通过农田林网、岸坡防护、沟道治理等农田防护和生态环境保护工程建设,改善农田生态环境,提高农田防御风沙灾害和防止水土流失的能力。这些措施都是从生态建设视角展开的,通过发挥其生态服务价值,为高标准农田提供坚实的绿色保障,实现良好的生态效益。因此,绿色化无疑也是高标准农田的内涵特征之一。此外,高标准农田建设本身也能通过合理的田间管理、农业生态系统设计等措施,提高农田生态系统的稳定性和生物多样性,改善耕地土壤质量,提高农田生态系统健康水平,^[9]为实现农业绿色发展提供健康的生产环境,确保农产品质量安全,为十四亿国人提供健康保障。

(六)高标准农田资源利用的高效化

高标准农田通过优化种植结构、提高土地利用率等措施,^[10]实现农业资源的高效利用。农业生产最基本的生态要素是土壤与水。在耕地资源、水资源(尤其是优质的耕地、水资源)日益短缺的时代背景下,实现水土资源的节约集约利用势在必行。实现农业绿色发展的核心是耕地土壤质量的保护和灌溉用水水质的保护,这也是确保农产品质量安全的根本所在。^[11]高标准农田建设可以通过工程措施、农艺措施、管理措施等,并借助信息技术的有效支撑,因地制宜推广节水节地的现代农业技术,实现资源的高效利用。因此,资源利用的高效化也是高标准农田的内涵特征之一。

(七)高标准农田综合产能的持续化

建设高标准农田的根本出发点在于全面提升土地的粮食生产能力,确保国家粮食安全。^[12]因此,高标准农田的一个突出特点就是土地生产力高。通过土地整理和改良,不断优化耕地土壤的结构、肥力和水分条件,在保障农作物健康生长和产量提高的同时,也能通过有效的管护措施和政策保障体系,实现高标准农田持续性高效生产。因此,综合产能高效可持续是高标准农田的核心内涵。要实现高产能水平的持续,需要提升农业绿色发展能力,更好地应对全球气候变化导致的极端天气等自然灾害,尤其是水旱灾害对农业生产的影响。

二、高标准农田建设的时代意蕴与实践推进

作为提升耕地产能水平的重要措施之一,高标准农田建设日益成为党中央、国务院政策文件关注的重要内容。高标准农田是实现农业现代化的基石,不仅有利于保障国家粮食安全,而且有利于提高农业生产效率,对于提升农业绿色发展能力、实现农业绿色低碳可持续发展具有重要的战略意义。

(一)高标准农田建设的时代意蕴

第一,有利于提升耕地粮食综合生产能力,保障国家粮食安全。^[13]守住“谷物基本自给,口粮绝对安全”战略底线,耕地是根本和基础。为此,要高质量地把耕地保护好、建设好,高标准农田自然成为保障国家粮食安全的坚实基础。从高标准农田内涵特征可以看出,高标准农田建设可以提高水土资源利用效率,提升农田生态系统抵抗自然灾害的能力。基于此,高标准农田不仅可以实现粮食生产能力的提升,而且可以实现生产能力的可持续性,更有效地保障国家粮食安全。有关数据表明,高标准农田建成区粮食产能水平平均能够提高10%~20%,亩均粮食产量提高100公斤左右。^[14]按照这个参数推断,10亿亩高标准农田将实现1万亿斤以上的粮食产能水平,无疑在保障国家粮食安全中发挥了“压舱石”作用。第二,有利于促进农业生产方式的绿色转型,推动农业绿色低碳发展。高标准农田是以集中连片为前提的。首先,集中连片的高标准农田为绿色技术的推广创造了条件,促进农业生产方式的绿色转型,实现水、肥、药等农业投入品的绿色化、减量化、高效化,^[15]降低资源消耗和环境污染,促进农田生

态系统服务功能的恢复和提升,更好地推动农业绿色低碳发展。其次,集中连片的高标准农田可以方便大型农业机械的使用,提升农业机械化水平,推动农业生产方式的转型升级。同时,还可通过提升农业组织化程度,实现农业生产的规模效益,进而提高农业综合效益。再次,集中连片的高标准农田,可以通过采用上述措施,改善土壤质量和环境条件,提升耕地质量等级,为提高农业生态产品供给能力打下良好的基础。^[16]此外,可以实现耕地的高效利用、科学管理和保障农业生产主体增收的目的。第三,有利于推进农业现代化进程,助力农业强国建设。《“十四五”推进农业农村现代化规划》指出,“十四五”时期“三农”工作重心历史性地转向推进乡村全面振兴,加快中国特色农业农村现代化进程。党的二十大报告提出,加快建设农业强国。高标准农田以集中连片经营为基础,以信息化、机械化为支撑,实现农田生产的精准化和自动化,为农田环境的实时监测和智能管理提供保障;与现代农业生产和经营方式相适应,为打造现代农业生产基地和产业集群、构建现代农业产业体系创造基础条件,并能提升应对全球气候变化背景下极端天气的能力。可见,高标准农田建设有利于推动农业现代化进程,助力建设农业强国。

(二)高标准农田建设的实践推进

实践表明,高标准农田建设在粮食综合生产能力提升方面发挥了有效作用,同时对推进农业农村现代化、加快建设农业强国等方面也具有极为重要的现实意义。^[17]根据党中央、国务院的决策部署,国家相关部委坚持目标导向和问题导向,基于高标准农田建设的实际需求,逐步构建了相应的制度框架体系,为高质量推动高标准农田建设提供了制度保障。第一,加强顶层设计,对高标准农田建设进行战略部署。2019年印发的《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》,明确提出了此后一个时期高标准农田建设的指导思想、目标任务和政策要求,以及“中央统筹、省负总责、市县抓落实、群众参与”的农田建设工作机制。2021年国务院批复了新一轮高标准农田建设规划——《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》,明确了此后十年高标准农田建设的重点方向和具体目标任务。在国家高标准农田建设规划框架内,各地人民政府先后制订并印发了区域高标准农田建设规划,由此形成了系统完善的中央、省、市、县四级规划体系。第二,构建制度标准体系,规范高标准农田建设行为。基于高标准农田建设项目管理全流程、全生命周期特点,农业农村部协同国家相关部委,围绕高标准农田建设先后出台了一系列制度办法,并制订、修订了《高标准农田建设通则》《耕地质量等级》等国家标准,为推进高标准农田建设提供了遵循。在上述标准框架范围内,各地坚持实事求是、因地制宜原则,在系统分析区域高标准农田建设所面临的形势、存在的问题基础上,对相应制度标准进行了细化,以更好地指导区域高标准农田建设。由此,在全国范围内初步构建起高标准农田建设、耕地质量保护的制度标准体系。第三,完善法律政策体系,保障高标准农田建设取得实效。在法律层面,基于保护黑土地资源、稳步恢复提升黑土地基础地力、促进资源可持续利用、维护生态平衡、保障国家粮食安全目标,制定并颁布了黑土地保护法,自2022年8月1日起施行。2023年12月29日,粮食安全保障法审议通过并于2024年6月1日起实施,耕地保护法(草案)正处于公开征求意见中。所有这些都为推动高标准农田建设提供了法律保障,也将耕地保护更好地纳入法治轨道。在政策层面,围绕项目布局及实施、资金的筹措及保障、质量的监督及管护等重点领域,逐步建立并完善了高标准农田建设的政策体系,为高质量推进高标准农田建设提供了政策保障,更好地保障国家粮食安全。第四,健全管理体系,为高标准农田建设提供组织保证。高标准农田建设涉及农业农村、自然资源、交通运输、水利水电等多个部门,建设主体具有明显的多元化特点,彼此之间协同推进方可实现预期成效。2018年3月,国务院公布了机构改革方案,开启了新一轮大部制改革。此后,形成了农业农村部门牵头抓总、各部门分工协作的项目和资金管理新机制,构建了统一规划布局、统一建设标准、统一组织实施、统一验收考核、统一上图入库的“五统一”农田建设管理新格局,^[17]为高标准农田建设提供了组织保障。

通过一系列措施,有效推动了高标准农田建设,实现了明显成效,突出表现在提高了粮食产能水平、促进了生产过程中的节水节肥节药、提升了农田应对极端天气的能力。尽管近年来极端天气出现的频率不断增加,但农田的受灾面积并没有增加,反而出现明显的下降态势。有关数据表明,2010—2012年三年平均受灾面积4.7亿亩,2013—2015年平均3.9亿亩,2016—2018年平均3.3亿亩,2019—2021年平均2.6亿亩。^[18]

三、高标准农田建设过程中存在的深层问题

高标准农田建设是党中央、国务院基于对国家粮食安全、耕地状况等关键问题的准确研判而作出的重大战略举措,并制定了《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》加以实施。上述规划中提出的田块整治、土壤改良、灌溉和排水、田间道路、农田防护和生态环境保护、农田输配电、科技服务、管护利用等八个重点领域,既有耕地土壤本身的建设内容,也有耕地土壤肥力提升的田间基础设施保障,又有实现硬件基础设施持续利用、保障耕地土壤肥力不断提升的后续保障措施。基层调研发现,高标准农田建设虽然取得了明显成效,但也存在一些需要进一步改善提升之处。

(一)对高标准农田的内涵理解存在偏差

从高标准农田建设提出的背景看,高标准农田建设最根本的出发点或者目标,是提升耕地综合产能水平,确保国家粮食安全。但在基层调研中发现一个普遍存在的问题,即无论是基层职能部门,还是农业生产经营主体,都将路、水、电等基础设施作为高标准农田的核心,对高标准农田建成之后能否提升耕地综合产能水平并不关注,由此可能导致高标准农田建设出现“重工程、轻实效”的现象。出现这种现象的根本原因在于对高标准农田内涵的理解存有偏差,更缺乏对内涵的系统性认知。内涵把握不准,随之而来的就是决策的失衡和实施行为不当,最终是目标的偏离。

(二)高标准农田建设中基础设施配套程度不高

在高标准农田建设中,基础设施的配套是保证实现预期目标的关键。^[19]但基层调研发现,高标准农田建设中基础设施配套程度并不高,尤其是水利设施。无论是过去“小农水”重点县建设、农业综合开发,还是当前高标准农田建设,普遍存在重灌溉设施建设、轻排涝设施建设的问题,一旦遇到强降雨,将形成严重的洪涝灾害。农田林网建设有利于构建稳定的农田生态系统,发挥较好的防风固沙成效,尤其是在黑土地地区,有效减少了大风对黑土地耕作层土壤的风蚀。但由于相关政策没有系统考虑到可能出现的新问题,尤其是基层在政策执行中源于对“追责”的惧怕,只是机械执行,由此导致一些地方大规模砍伐田间树木,使得过去较为完善的农田林网被破坏,对高标准农田构成潜在的生态威胁。

(三)影响高标准农田基础设施充分利用的因素依然存在

高标准农田建成之后,基础设施尤其是水利设施能否得到充分利用,直接决定了高标准农田能否实现预期目标。在高标准农田建设中,智能化农田灌溉设施的推广是重点之一。但基层调研发现,智能化灌溉设施并没有得到有效使用,甚至成为闲置设施。影响这些设施应用的因素是多方面的:一是经济因素。由于高标准农田建设中电力设施架设距离远、电损高,而电损会转嫁到农民身上,导致电价远远高于农民的承受范围,农民使用智能化灌溉设施的意愿非常低。二是传统因素。近年来,灌溉方式发生很大变化,从原来的大水漫灌转变为“小白龙”灌溉,一定程度上起到了节水效果,加上农民也习惯了这种灌溉方式,因而对智能化灌溉设施接受度较低。

(四)高标准农田基础设施依然缺乏有效的管护机制

多年来,学术界围绕农村基础设施建设中存在的“重建设、轻管理”现象提出了诸多对策建议,^[20-21]但目前,该问题依然没有从根本上得到有效解决,从而导致基础设施在短时间运营之后的“停摆”,甚至有些地方基础设施建成之后从未运营。相对于高标准农田建设的资金需求而言,当前财政投资规模及力度依然不足,^[22]在这种情况下基础设施难以发挥作用,更是导致财政资金投入低效甚至无效。表

面上是由于管护机制的缺失,实质上是缺乏资金效率管理机制。只有通过资金效率评价,并将其作为高标准农田建设投资的重要依据,才能更好地提高基础设施运营能力及水平并实现预期目标。

(五)对高标准农田的成效缺乏系统的评价

高标准农田建成之后,对于是否有效提升了耕地综合产能水平,并没有开展全面系统的评价。农村改革40多年来,耕地综合产能水平发生很大变化。改革之初,耕地综合产能水平差异很大,农民家庭承包耕地的质量等别也区分为好、中、差三种类型。但经过多年的土壤培肥,村内耕地综合产能水平已几乎没有差异。基层调研发现,不同主体对高标准农田建成之后的成效判断不一。基层政府及职能部门认为,高标准农田的耕地综合产能水平得到很大幅度的提升。但农业生产经营主体则认为,高标准农田的耕地综合产能水平并没有实现明显的提升。而在这一过程中,基础设施的完善与提升确实为农业生产提供了有效保障。因此,综合成效究竟如何,需要建立系统全面的评价体系,以便诊断工程建设、利用、管理等层面存在的问题,并提出相应的解决之策。

四、新时代加快推动高标准农田建设的路径

高标准农田建设既是政治性很强的专业任务,又是专业性很强的政治任务,涉及的环节多、范围广,尤其是建设主体又具有多元化特点。要从根本上提升高标准农田建设质量,为保障国家粮食安全提供更加坚实的基础,应选择切实可行的实现路径。

(一)强化对高标准农田建设战略地位的认识

高标准农田建设是党中央、国务院基于保障国家粮食安全的战略需要,以及对我国耕地资源严峻形势的系统把握而作出的战略决策,也是落实“藏粮于地、藏粮于技”战略、^[23]全面推进乡村振兴战略的具体行动。一是加强党对高标准农田建设的领导。各级党委、政府应以高度的政治责任感,与党中央保持高度一致,充分认识高标准农田建设的战略意义,切实扛起领导高标准农田建设的政治责任,落实农业农村优先发展的方针,更大力度推动农业强国建设。全面树立粮食安全的底线思维,牢牢守住粮食安全生命线,尤其是粮食主产区、粮食生产重点县各级领导更应如此。二是做好顶层设计及科学规划。党中央、国务院对高标准农田建设已经进行了战略部署,各级党委、政府应在国家框架之下,紧紧联系区域实际,因地制宜完善推动区域高标准农田建设的顶层设计,科学规划区域高标准农田建设方案。集中连片并实现规模化,是高标准农田建设在范围设计中的一个基本原则,但山区丘陵地区与平原地区明显不同。因此,不同区域的适宜规模究竟多大,设施建设内容究竟如何选择,以及建设成本如何等,都需要建立在广泛调研及科学计算的基础之上,以科学的规划更好地引领区域高标准农田建设。

(二)坚持系统观点,提升高标准农田建设的质量

高标准农田建设是一个复杂的系统工程。在推动高标准农田建设过程中,应坚持系统观点,确保高标准农田建设的质量,进而实现预期目标。第一,要系统把握高标准农田的内涵特征。高标准农田具有多元化、规模化、系统化、标准化、绿色化、高效化、持续化等特征,这些特征体现在某个或几个环节中,彼此之间需要相互协调才能实现“1+1>2”的效果,更好地提高耕地综合产能水平,保障国家粮食安全。第二,要注重高标准农田建设中软硬件设施的配套。事实上,高标准农田建设不仅包括硬件设施,也包括软件环境。首先是硬件与软件之间的配套,制度机制等软件是保证硬件设施发挥功能并实现其可持续性的关键。其次是硬件设施之间、软件环境之间内部的相互配套。例如,对于田间道路、水利设施、防护林体系等硬件设施而言,需要彼此之间的相互配套才能发挥出各自的功能。尤其是水利设施建设,既要注重灌溉设施建设,也要注重排涝设施建设,这样才能实现旱能灌、涝能排,提升农业生产应对极端天气的能力。第三,注重一般性特点的同时,更要注重区域差异性。在推动高标准农田建设过程中,有共性特点作为指导参考,更重要的则是考虑到区域的差异性特征。我国地域广袤,气候条件、地质地貌、生态要素等具有显著的差异性特点。因此,无论是范围设计还是设施建设,都不能简单采用

一种模式推进,而应在一般性特点的基础上充分考虑区域特点,因地制宜选择推进模式。

(三)健全长效管护机制,保障高标准农田建设基础设施良性运行

要通过制定科学、合理的政策、法规和措施,建立健全的机制和制度体系,加强对高标准农田建设基础设施的监管,保障设施能够良性运行并保持其可持续性。因此,应加快健全高标准农田建成后的长效管护机制。第一,建立与完善高标准农田基础设施的运营管护机制。在具体项目设计之初,系统考虑建设与运营问题,并基于高标准农田基础设施的属性,充分考虑不同区域的实际情况,尤其是地方财政状况。在村集体经济条件较好的地方,可以探索建立村级运营管护组织,培养专业人才,由村集体提供资金保障。此外,为增强村民的保护意识、参与意识,提高村民参与度,可以充分发挥村规民约等非正式制度安排在高标准农田基础设施管护中的作用,更好地体现村民的主体地位。第二,建立与完善高标准农田设施运营的监督机制。在推进高标准农田建设中,应充分发挥基层党组织的作用,在基层党组织领导下,组建有效的监督队伍、建立规范的监督制度,全方位监督并落实高标准农田基础设施的有效运营,确保把这个重大工程做好、做真、做实,确保能够有效提升耕地产能水平、保障国家粮食安全。

(四)建立评价机制,为完善高标准农田建设提供科学参考

评价机制是一个组织不可或缺的管理机制,涵盖了组织、标准、流程和方法四个方面的内容。在实施高标准农田建设过程中,通过建立评价机制进行绩效评价,有利于发现存在的问题,为进一步完善高标准农田建设提供科学参考,尤其是为相关政策调整提供依据。第一,对高标准农田建设成效进行评价。高标准农田建成之后一定时期,由第三方组织开展绩效评价,选择关键评价指标、评价标准、评价流程及评价方法,重点评价耕地综合产能水平究竟提高多少、是否实现了预期目标。对于没有实现预期目标的高标准农田,剖析背后的原因,并提出相应的改进措施。第二,对高标准农田设施运营管护水平进行评价。开展该项评价的目的在于,准确判断当前高标准农田建设中基础设施管护的水平、存在的关键问题及深层原因,继而提出相应的改进措施。第三,对高标准农田建设资金使用效率进行评价。在实施高标准农田建设过程中,各级政府投入大量财政资金,但资金使用效率并不理想,普遍存在低效甚至无效现象。开展该项评价的目的在于,弄清财政资金在不同区域、不同项目等方面的使用效率,基于此分析存在的问题及原因,继而提出相应的改进措施。

参考文献:

- [1]常钦.更多粮田变良田[N].人民日报,2023-01-16.
- [2]肖琴,李建平.整区域推进高标准农田建设的基本逻辑、实践困境与实现路径[J/OL].中国农业资源与区划:1-8.http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3513.s.20230803.1503.008.html.
- [3]于法稳,林珊.碳达峰、碳中和目标下农业绿色发展的理论阐释及实现路径[J].广东社会科学,2022(2):24-32.
- [4]张梦玲,翁贞林,高雪萍.高标准农田建设、农业社会化服务对农药投入的影响研究——基于江西省605户稻农的调查数据[J].中国土地科学,2023(9):106-116.
- [5]张忠,雷国平,张慧,等.黑龙江省八五三农场高标准基本农田建设时序分析[J].经济地理,2014(6):155-161.
- [6]曾福生.高标准农田建设的理论框架与模式选择[J].湖湘论坛,2014(4):61-68.
- [7]杨继军,王鑫.耕地经营权流转对农业生产效率的影响:规模效应抑或选择效应[J].农业技术经济,2022(12):43-55.
- [8]王欣蕊,李双异,苏里,等.东北黑土区漫岗地高标准农田质量建设标准研究[J].中国人口·资源与环境,2015(S1):551-554.
- [9]刘春芳,刘立程,何瑞东.黄土丘陵区高标准农田建设的生态系统服务响应研究——以榆中县高标准农田建设项目为例[J].中国人口·资源与环境,2018(12):124-130.
- [10]钱龙,刘聪,钟钰.高标准农田建设、种植结构“趋粮化”与粮食安全[J].江海学刊,2023(4):103-110.
- [11]于法稳.新时代农业绿色发展动因、核心及对策研究[J].中国农村经济,2018(5):19-34.
- [12]于法稳,代明慧,林珊.基于粮食安全底线思维的耕地保护:现状、困境及对策[J].经济纵横,2022(12):9-16.

- [13] 龚燕玲,张应良.高标准基本农田建设政策对粮食产能的影响[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(4):175-190.
- [14] 高云才,吴齐强,郁静娴,等.这五年,粮食安全更稳固[N].人民日报,2020-10-12.
- [15] 梁志会,张露,张俊飏.土地整治与化肥减量——来自中国高标准基本农田建设政策的准自然实验证据[J].中国农村经济,2021(4):123-144.
- [16] 孙学涛,张丽娟,王振华.高标准农田建设对农业生产的影响——基于农业要素弹性与农业全要素生产率的视角[J].中国农村观察,2023(4):89-108.
- [17] 建好高标准农田 夯实粮食安全根基——农业农村部农田建设管理司有关负责人答记者问[J].农村工作通讯,2023(8):18-20.
- [18] 孙智蒲,陈晨.高标准农田建设如何提质升级[N].光明日报,2023-04-20.
- [19] 郭珍,曾悦.县级政府农业基础设施供给行为优化与绩效提升机制——以高标准农田建设为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2023(6):146-154.
- [20] 师诺,赵华甫,任涛,等.高标准农田建设全过程监管机制的构建研究[J].中国农业大学学报,2022(2):173-185.
- [21] 国务院发展研究中心“完善小型农田水利建设和管理机制研究”课题组,韩俊,何宇鹏,等.我国小型农田水利建设和管理机制:一个政策框架[J].改革,2011(8):5-9.
- [22] 孔祥智,宋乐颜.全方位夯实国家粮食安全根基:内涵、挑战与对策[J].农村经济,2023(5):8-15.
- [23] 梁鑫源,金晓斌,韩博,等.藏粮于地背景下国家耕地战略储备制度演进[J].资源科学,2022(1):181-196.

(责任编辑:金光敏)

Developing High-Standard Farmlands: Connotation, Problems, and Paths

YU Fawen, SUN Hanxiaoxue, LIU Yueqing

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

(Research Center for Eco-Environmental Economy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732)

(Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488)

Abstract: Developing high-standard farmlands is an effective path to improve the production capacity of cultivated land and an important measure to ensure national food security. The connotation of high-standard farmlands involves diverse subjects, expanded design ranges, systematic infrastructures, standard project construction, green environment, efficient resource utilization, and sustainable production capacity. China has achieved progress in developing high-standard farmlands by strengthening top-level design, building standard systems, improving legal and policy systems, and perfecting management systems. The deviation in understanding the connotation of high-standard farmlands and the low level of infrastructure support are the major problems in the developing of high-standard farmlands. In view of these problems, we should make clear the strategic position of high-standard farmlands, adopt a systematic view to improve the quality of high-standard farmlands, establish a long-term management mechanism to ensure the smooth operation of infrastructures, and build an evaluation system to provide reference for improving high-standard farmlands.

Keywords: High-Standard Farmland; Food Security; Cultivated Land; Production Capacity