

· “三农”问题 ·

新发展阶段高质量推进高标准农田建设的现实困境与实践路径

李登旺 仇焕广

摘要:建设高标准农田是提升耕地质量、夯实粮食安全根基的重要抓手。文章指出,党的十八大以来,我国高标准农田建设取得显著成效,为端牢中国饭碗提供了坚实保障。然而,当前建设标准不高、管护缺失等问题凸显,折射出规划目标与耕地数量倒挂、建设任务与财力错配、建管用主体责任链条断裂、用途管控与产业发展冲突等现实困境。进入新发展阶段,外部发展环境变化、极端气象灾害多发、农业新质生产力快速跃升、耕地保护利益格局调整等因素交织,对高标准农田建设提出更高要求。高质量推进高标准农田建设,应坚持质量效益和粮食产能提升导向,统筹增量建设与存量提升、规模扩张与强化管护、政府投资与主体参与、生产力提升与生产关系变革等重大关系,科学调整规划布局,构建差异化标准体系,优化资金分配、考核激励和管护机制,完善用途管控规则。

关键词: 新发展阶段 高标准农田建设 现实困境 实践路径

我国人口多耕地少、耕地质量总体不高、后备资源匮乏,保护良田、建设良田始终是保障国家粮食安全的重要前提。党的十八大以来,高标准农田建设成为全方位夯实粮食安全根基的关键一环,国家为此持续完善农田建设体制机制和政策体系,加大投入力度、提高建设标准、压实建设责任,累计建成 10 亿多亩高标准农田,粮食综合生产能力明显提升,为 14 亿多人的粮食安全提供了坚实保障。进入新发展阶段,我国经济社会发展的外部环境和内在动力发生深刻变化,面临的风险挑战和不确定性显著增多,加之气候变化、农业新质生产力、耕地保护利益格局等影响交织叠加,既凸显了高标准农田建设的紧迫性和重要性,也显著增加了其系统性压力与政策复杂度,迫切需要重新审视并优化其建设路径与管护机制,从而为更好发挥农田基础设施作用、保障国家粮食安全奠定基础。

近年来,国内学界围绕高标准农田建设开展了大量研究,取得了较为丰富的成果。相关研究主要集中于高标准农田建设对农业生产和土地利用的影响评估,如对粮食产能(胡新艳、戴明宏,2022;龚燕玲、张应良,2023;陈莉莉、彭继权,2024)、全要素生产率(孙学涛、张丽娟、王振华,2023)、农业碳排放(陈宇斌、王森,2023)、化肥农药投入强度(梁志会、张露、张俊飏,2021;张梦玲、翁贞林、高雪萍,2023)、土地流转(钱龙等,2023;王术坤、林文声,2023)与耕地撂荒状况(张禹书、张应良、龚燕玲,2023)等的实证分析;也有部分文献探讨其概念特征(于法稳、孙韩小雪、刘月清,2024)、建设路径、绩效评价与监督机制(张铎、王宾,2023;龚剑飞、张宜红,2022),或总结典型模式(师诺等,2022),借鉴欧美、日本等发达国家农田建设的经验教训(韩杨、陈雨生、陈志敏,2022;陈五湖、蒋乃华,2022),提出启示性建议。总体而言,现有研究视角多样、内容覆盖广泛,但仍普遍聚焦于项目建设及其微观效果,对新发展阶段高标准农田建设面临的整体性困境缺乏顶层设计层面的观照,提出的政策建议在系统性、针对性上也有待提升。为

作者简介:李登旺,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员。仇焕广(通讯作者),辽宁大学经济学院教授、博士生导师。

基金项目:国家自然科学基金重点项目“中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑:兼顾多目标发展的政府与市场关系的动态调查”(项目编号:72141307);国家自然科学基金专项项目“农村人口变迁背景下农村土地配置优化和利用效率提升研究”(项目编号:72442022)。

弥补现有研究的微观化、碎片化局限,本文系统梳理了高标准农田建设的发展历程与实践成效,循着“现实困境—外部挑战—协同路径”的逻辑进路,对当前高标准农田建设面临的现实困境、外在形势进行系统解构,进一步提出新发展阶段高质量推进高标准农田“建管用”的实践路径。

一、高标准农田建设的发展历程与取得的成效

实现农田旱涝保收、高产稳产一直是我国农业发展的核心目标之一。“高标准农田”概念的提出,既是上述发展目标的集中体现,也有着深刻的政策渊源。经过长期探索,我国农田建设管理体制机制和政策体系不断健全,高标准农田建设取得了显著成效。

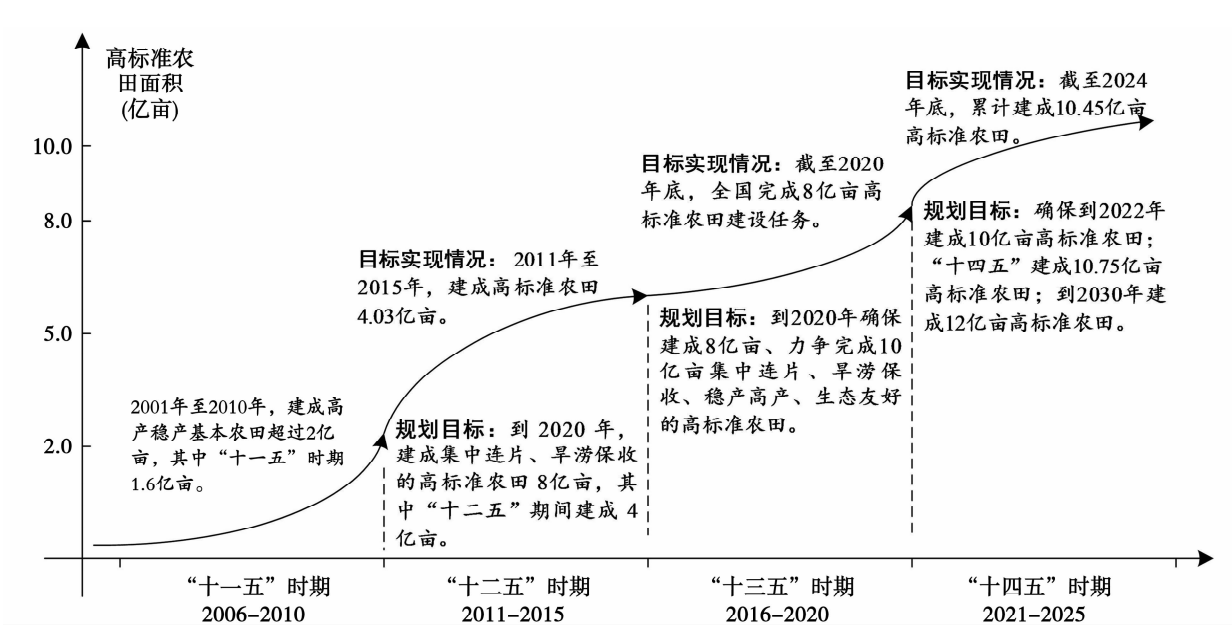
(一)“高标准农田”概念形成与初步探索阶段:1998~2012年

“高标准农田”概念是在长期的农田建设政策实践中逐步孕育和探索形成的。新中国成立初期,国家大规模开展以防治水患为重点的农田水利建设,迅速恢复和发展农业生产。1963年,邓小平提出了“‘三五’计划要建设五亿亩稳产高产农田,第二步再搞五亿亩”的战略构想(武力、郑有贵,2013),尽管由于种种原因未能付诸实践,但在思想上为高标准农田建设提供了先导性认识。20世纪80年代末期,国家探索划定基本农田保护区,对优质耕地实施特殊保护,同时开展以中低产田改造为重点的农业综合开发。1998年党的十五届三中全会要求“严格执行基本农田保护区制度”,明确农业综合开发的重点是改造中低产田,目标是“力争平原地区大部分耕地实现旱涝保收、高产稳产,丘陵山区人均达到半亩以上高标准基本农田”(中共中央文献研究室,2000)。2003年出台的《全国土地开发整理规划》提出,全面提升基本农田尤其是粮食主产区基本农田的生产能力,在河南等中部区建设适应现代农业发展要求的高标准基本农田(国土资源部土地整治中心,2014)。2004年及其后多年,中央一号文件针对“高标准基本农田”“标准农田”“高标准农田”建设陆续作出部署,并逐步统一为“高标准农田”概念。

尽管在不同的历史时期,上述概念有所变化,但实现农田旱涝保收、高产稳产的政策初衷一以贯之。随着概念内涵的统一明晰,高标准农田建设的总体目标和阶段任务也逐步明确。2010年中央一号文件明确提出,“把八百个产粮大县的基本农田加快建成高标准农田”(中共中央文献研究室,2011);当年中央农村工作会议提出“力争到2020年新建8亿亩高标准农田”(中国农业年鉴编辑委员会,2012)。2012年出台的《全国土地整治规划(2011—2015)》提出,“‘十二五’期间再建设4亿亩高标准农田”(国土资源部土地整治中心,2014)。这一时期,高标准农田建设在制度构建、政策实践等方面取得了初步成效。截至2012年底,全国累计建成高产稳产基本农田2亿多亩,耕地质量和粮食产能明显提升(张晏,2012)。然而,不同部门分散管理、政策碎片化问题严重,标准不一、重复建设等现象普遍存在,制约了高标准农田作用的发挥。

(二)高标准农田建设政策完善与快速推进阶段:2013~2017年

为解决不同部门分头实施导致的项目交叉、内容重复等问题,国家对高标准农田建设政策体系和体制机制进行了系统优化。一方面,在顶层设计上加强规划衔接、统一标准体系。高标准农田建设首次被纳入“十二五”规划,地位提升至国家战略层面(见图1)。随后出台的《全国高标准农田建设总体规划》《高标准农田建设通则》《高标准农田建设评价规范》等,衔接各部门农田建设专项规划,统一了高标准农田建设的总体目标、建设任务、技术要求等,初步构建起跨部门、全周期的技术规范体系。另一方面,探索建立部门协调推进机制和多元化资金统筹机制。2017年,国家发展改革委等部门提出健全“部门联动、上下衔接、省负总责”的工作机制,推动不同渠道资金整合。财政、金融与社会资金协同推进的多元化投入体系逐步形成。此外,为破解资金渠道多、使用分散问题,国家在湖南省开展了以高标准农田建设为平台的涉农资金整合试点,探索“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的资金统筹使用机制(农业农村部农田建设管理司,2021)。伴随农田建设政策体系的持续完善,高标准农田建设快速推进。至2017年底,全国累计建成高标准农田5.6亿亩,耕地质量和粮食产能明显提升(郁静娴,2018)。但是各部门项目实施统筹协调不够、衔接不足、重复建设等问题仍未得到根本改善。



资料来源:根据“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划、“十四五”规划和2035年远景目标规划纲要以及《全国土地整治规划(2011~2015年)》等资料整理绘制。

图 1:“十一五”时期以来高标准农田建设规划与目标实现情况

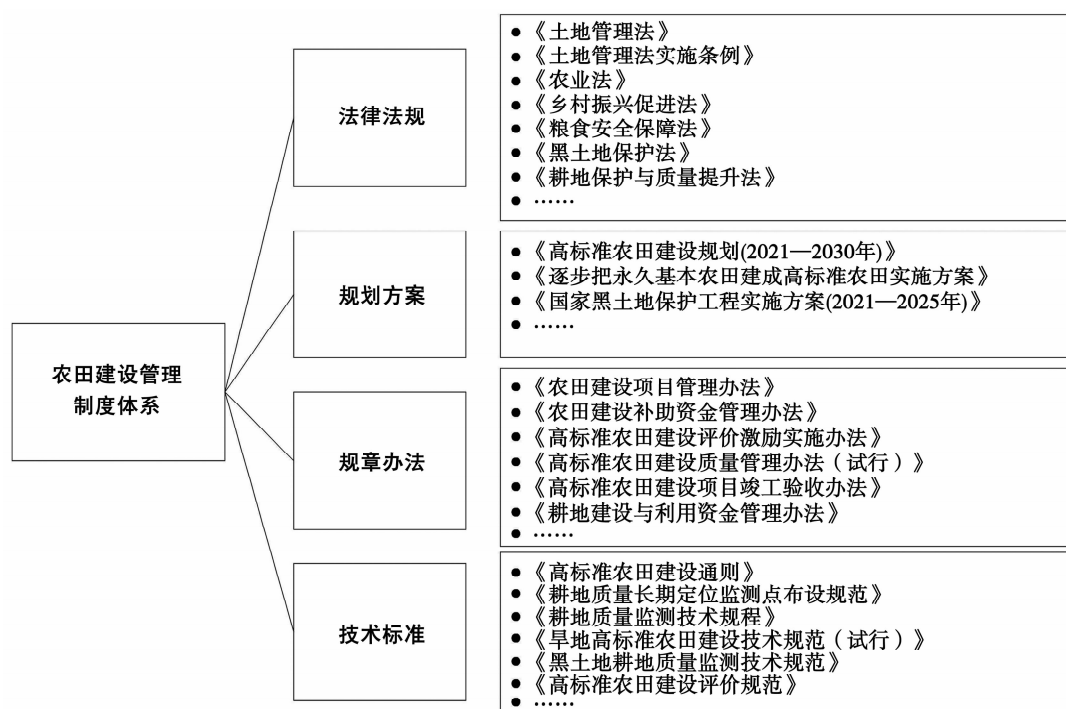
(三) 高标准农田统一建设管理与扩面提质阶段:2018 年至今

2018 年《乡村振兴战略规划(2018-2022 年)》提出,“确保到 2022 年建成 10 亿亩高标准农田”(中共中央、国务院,2018);2021 年“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要进一步提出,“建成 10.75 亿亩集中连片高标准农田”(国家发展和改革委员会,2021)。为了适应建设任务大规模增加的新形势,提高农田建设统筹管理效能,国家对农田建设管理体制机制作出重大改革,高标准农田建设进入了集中统一管理、扩面提质的系统推进阶段。

一是,进一步理顺农田建设管理体制。2018 年党和国家机构改革将分散于发展改革、财政、农业等部委的农田建设管理职责整合至农业农村部,彻底改变了多头分散管理局面,实现了规划布局、建设标准、组织实施、验收考核等统一管理。二是,持续拓展多元化资金筹集渠道。机构改革后,国家将原由各部门分散管理的农田建设资金,整合为中央财政转移支付农田建设补助资金专项和中央预算内投资补助高标准农田建设资金两个渠道,并不断加大投入力度。2019~2023 年,中央资金投入高标准农田建设累计近 4000 亿元(常钦,2023);2023 年底又通过增发特别国债安排了 1254 亿元;2024 年进一步提高了中央和省级投资补助水平,亩均中央财政投入金额从 2019 年的 1054 元提高至 2024 年的 2400 元^①,提高了 127.7%。三是,探索健全高标准农田管护机制。国家先后出台《高标准农田建设质量管理办法》等政策,围绕设施责任界定、管护资金筹措和运行机制建设等重点环节,探索建立职责清晰、机制明确的工程设施管护制度体系,为高标准农田“建管用”全周期管理提供了制度保障。

经过多年探索,我国逐步建立起以规划布局、建设标准、组织实施、验收考核、上图入库等“五统一”为特征的农田建设管理格局,规划方案、规章制度、技术标准等制度体系不断健全,为全面推进高标准农田建设奠定了制度基础(见图 2)。截至 2024 底,全国累计建成高标准农田 10.45 亿亩(黄汉权,2025),分别约占耕地总面积的 54.17% 和永久基本农田面积的 67.59%,巩固提升了粮食产能,有力保障了国家粮食安全。

^① 资料来源:“国务院新闻办就 2023 年全年财政收支情况举行发布会”,https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202402/content_6929627.htm。



资料来源:作者根据相关资料整理绘制。

图 2: 农田建设管理制度体系

二、当前推进高标准农田建设面临的现实困境

伴随高标准农田规模的快速扩张,建设质量不高、利用效率偏低等问题日益凸显,折射出建设中存在的深层次矛盾和体制机制缺陷,成为制约高质量推进高标准农田建设的突出现实困境,主要表现为规划目标与建设任务错配、建设任务与地方财力失衡、“建管用”主体错位与责任链条断裂、用途管控与产业发展冲突等。

(一) 规划目标与建设任务倒挂,空间布局有待调整

近年来,国家根据耕地空间布局变化和各省耕地保有量现状,对永久基本农田保护目标进行了调整。在“逐步把永久基本农田建成高标准农田”的战略部署下,永久基本农田保护目标的调整,使得《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》确定的建设任务、空间布局与永久基本农田保护目标不符,因而亟须对规划作出优化。

一方面,部分省份的永久基本农田保护目标调减,导致高标准农田建设任务大于永久基本农田保护目标,出现了“任务倒挂、无地可建”问题。如四川、浙江、广东分别调减永久基本农田 1486.12 万亩、746 万亩、641 万亩,调整后较原规划高标准农田建设任务减少 46.12 万亩、197 万亩、398 万亩。另一方面,部分省份的永久基本农田保护目标大幅提高,高标准农田建设任务亦须同步增加。如内蒙古、黑龙江、新疆等省份永久基本农田保护面积分别增加了 4082.82 万亩、3681 万亩、2913.83 万亩,相较于原定建设任务至少增加 7382.82 万亩、7614 万亩、3848.83 万亩(见表 1)。因此,亟须对高标准农田建设规划作出修订,统筹耕地和永久基本农田空间布局与高标准农田建设任务。

表 1: 2035 年永久基本农田保护目标与 2030 年高标准农田建设任务差值 (单位: 万亩)

省份	保护目标	建设任务	差值	省份	保护目标	建设任务	差值
黑龙江	20327	12713	7614	宁夏	1424	1200	224
内蒙古	13382.82	6000	7382.82	江西	3545.43	3330	215.43
新疆	8223.83	4375	3848.83	青海	737.11	548	189.11

续表 1

省份	保护目标	建设任务	差值	省份	保护目标	建设任务	差值
甘肃	6378	3368	3010	湖南	4804.12	4643	161.12
吉林	8201	5832	2369	重庆	2064	1960	104
辽宁	6250.67	4219	2031.67	山东	8412.2	8320	92.2
河北	7665	5775	1890	海南	638	546	92
山西	4748	2860	1888	北京	150	139	11
云南	5709	4350	1359	上海	150	194	-44
贵州	3612	2515	1097	福建	1215	1260	-45
广西	4306	3389	917	四川	6306.88	6353	-46.12
陕西	3377.6	2617	760.6	天津	409.44	463	-53.56
湖北	5950	5309	641	西藏	487.29	566	-78.71
江苏	5344	4926	418	广东	2523	2720	-197
安徽	7143.56	6750	393.56	浙江	1652	2050	-398
河南	9837.89	9459	378.89	—	—	—	—

数据来源：“到 2035 年永久基本农田保护面积”数据根据国务院批复的各省（自治区、直辖市）国土空间总体规划整理；“高标准农田建设任务”数据来自国务院批复的《全国高标准农田建设规划（2021—2030 年）》。

（二）建设任务与地方财力错配，资金投入有待优化

随着耕地空间布局和永久基本农田保护目标大幅调整，高标准农田建设任务的区域分布格局明显变化，使不同地区面临的建设压力显著分化。总体来看，建设任务向东北、西北等地区集中，但这些地区普遍财力较弱，资金保障水平有限；而经济发达地区却因任务调减，建设压力相对减轻，形成“任务加重、财力羸弱”与“任务减轻、财力充裕”的结构性错配。高标准农田建设任务大幅增加的省份主要集中在黑龙江、内蒙古、新疆、吉林、辽宁、甘肃等东北和西北地区，其中仅东北三省一区就增加了 9300 余万亩；而浙江、广东、江苏、山东、福建、四川等经济相对发达省份的建设任务均大幅调减（见图 3）。这种错配不仅影响建设进度，也加剧了地区间高标准农田建设的不均衡性。

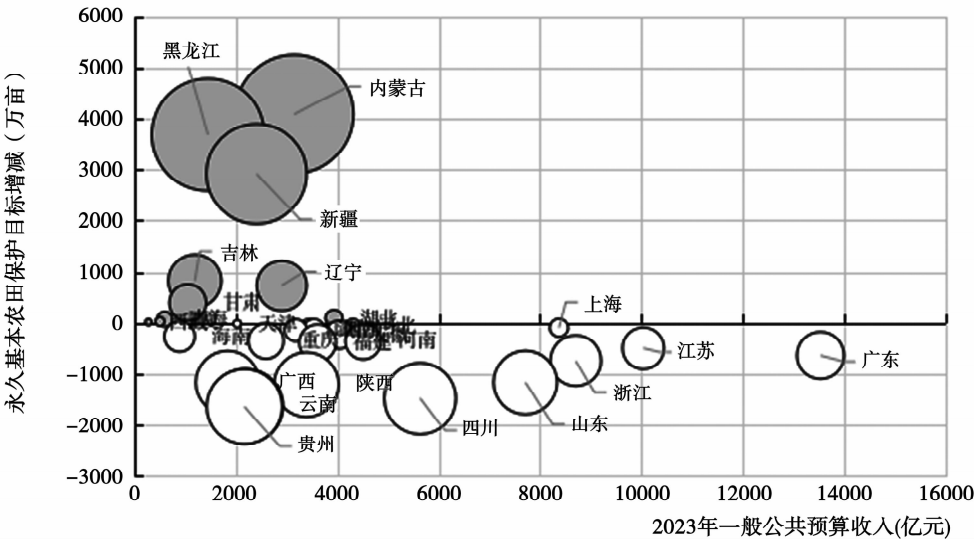


图 3:2023 年各省份经济发展水平与高标准农田建设任务增减情况

高标准农田建设成本的持续上升进一步加大地方财政压力。在实践中，高标准农田建设一般遵循先易后难原则，优先在集中连片、施工条件较好的区域实施。随着建设的持续推进，待建成高标准农田的耕地质量较低，普遍存在耕地破碎、地表起伏、基础设施缺乏、土壤贫瘠等问题，建设难度明显增大、成

本持续攀升。更为突出的是,水土资源空间错配也加剧了区域性财政压力。受耕地布局“北移西进”影响,新增耕地和永久基本农田主要分布在东北、西北等地区,但这些地区普遍面临水资源紧张、灌排设施薄弱等问题。据统计,全国 15.46 亿亩永久基本农田中,约有 4.7 亿亩分布在黄河、海河、西北诸河以及辽河等水资源紧缺地区,其中约有 8000 万亩属于水资源超载区(包松娅,2023)。在上述区域开展高标准农田建设,需要同步建设大中型引水工程、干渠体系和蓄水设施,技术复杂度、投资强度远超常规田间工程。这意味着,建设任务的转移实质上带来了建设内容的结构性升级,使本就财力有限的地区面临更为严峻的资金筹措压力。

在建设任务与财力错配的背景下,对建设规模和进度的硬性要求叠加以经济增长等为核心的考核导向,客观上挤压了地方在保增长与保标准之间的选择空间。一些地区为按时完成建设面积指标,压缩投资标准甚至简化部分设施,导致在工程层面出现“低配版高标准田”现象。在财政资源配置明显偏向见效快、税源清晰的二三产业项目的导向下,高标准农田建设在实践中被挤压和异化为单纯的“面积任务”,导致其提升粮食产能的实质成效不彰。

(三)“建管用”主体责任链条断裂,建后管护亟待加强

高标准农田建设以提升粮食产能为首要目标,通过土地平整和土壤改良、田间道路、灌溉排水、输配电以及农田防护等工程措施进行综合配套,同步推广应用现代农业科技服务、健全工程管护措施。^①就其本质而言,高标准农田建设是一系列公共属性差异显著的农田基础设施的组合供应,呈现出设施空间布局分散、产权归属分散等特征。这决定了其有效供给和管护机制较为复杂,需要政府、村集体、承包农户和经营主体等多元主体协同参与,分层分类明确不同主体建管责任、厘清权责边界。然而,现行高标准农田管护体系仍存在诸多内在缺陷和运行障碍,尚未形成权责清晰、协调高效的长效机制。

一方面,多元主体权责不清、协同不足。当前高标准农田建设主要由政府投资、委托市场主体建设,设施产权普遍归属乡镇政府或村集体,再由经营主体实际使用。由于严格的招投标制度和复杂的审批程序限制,村集体和新型经营主体普遍缺乏资质,难以参与建设,造成建设内容与生产实际需求脱节。已建农田普遍呈现投资主体、产权主体、使用主体分离格局,责任边界模糊。在上述建设机制下,高标准农田项目的方案设计和工程实施更多回应政府部门的技术规范和投资约束,而非经营主体的差异化需求。实际经营主体缺乏对建设内容和标准的实质参与,引发了“工程完工、使用不便”问题。如部分田块虽完成整治,但地块形状和道路布局不利于农机作业;一些灌排设施位置、规格与种植制度不匹配,利用率偏低。

另一方面,随着农地承包权与经营权的进一步分离,农田基础设施管护主体愈发难以锁定,导致责任链条断裂。改革开放以来,农地所有权与承包经营权“两权分离”,集体经济组织作为所有权主体,承担灌溉渠系、机耕路、小型水利工程等设施的建设、维护责任,承包农户作为经营主体,则承担田间小型工程的日常维护并服从集体的投工投劳要求。随着工业化城镇化和农村土地流转市场的快速发展,农地所有权、承包权和经营权主体进一步分离,农田基础设施建设管护面临更为复杂的局面。村集体提供公共设施的能力仍然有限,部分承包农户退出农业生产后缺乏建设管护动力;而新型经营主体虽有改善需求,却受制于租期较短、产权不稳等约束,不愿进行长期投资,部分短期承租主体则倾向于“只利用、不管护”。此外,管护资金保障不足、机制缺位。当前管护经费主要依赖财政投入,但受制于地方经济发展压力加大、财力不足及制度保障缺乏,难以保障持续投入。由此,“建管用”主体错位与责任链条断裂,不仅削弱了工程质量和运行维护保障,也在很大程度上导致高标准农田建设低效问题。

(四)用途管控与产业发展冲突,管控机制有待健全

近年来,国家不断强化耕地种植用途管控,明确耕地利用优先序,强调永久基本农田重点用于发展

^① 资料来源:国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会,《高标准农田建设通则》(GB/T 30600—2022), <https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/std/newGbInfo?hcno=56806B705B9632406C71BA8E7CD7B8EF>。

粮食生产,高标准农田主要用于粮食和重要农产品生产。然而随着管控标准趋严、建成规模快速扩张,上述用途管控规则在实践中面临执行难题。从政策演进看,耕地用途管控的重点长期聚焦于防止非农化,对农业内部结构调整缺乏规制,而高标准农田建设明显滞后于农业结构调整。因此,各地普遍存在利用永久基本农田和高标准农田种植“非粮”作物的情况,一些地区已经发展成了农业主导产业或特色产业,如山东潍坊蔬菜产业、新疆阿克苏棉花产业等。如果严格按统一粮食生产用途强制实施用途管控,既可能影响区域主导产业发展,也会压缩农民收益空间,造成保障粮食安全与地方发展、农民增收等多元目标冲突,削弱了地方政府和农户参与高标准农田建设的积极性。长期来看,未来永久基本农田全部建成高标准农田,粮食优先保障与农业多元目标之间的张力将持续显现。如何在不削弱粮食安全保障能力的前提下,提升用途调适弹性,建立更加科学合理的高标准农田用途分区分级管控机制,已成为推进高标准农田高质量利用的关键一环。

三、新发展阶段高标准农田建设面临的外部形势与战略要求

进入新发展阶段,国际地缘格局演变、气候变化风险加剧以及农业新质生产力快速跃升,对高标准农田建设的制度韧性与功能拓展提出更高要求。同时,高标准农田规模的持续扩张,加剧中央与地方、主产区与主销区在粮食安全、耕地保护等领域的深层博弈,引发财政分担、权责划分与收益分配等一系列治理新课题。

(一) 外部发展环境复杂严峻,迫切需要强化高标准农田稳产保供“压舱石”作用

当前,世界百年变局在变乱交织中加速演进,地缘冲突延宕升级,“脱钩断链”愈演愈烈,粮食“政治化”“武器化”趋势愈加明显。粮食安全成为推动经济社会高质量发展、牢牢掌握发展和安全主动权的“压舱石”。我国粮食安全保障体系仍面临多重挑战。首先,粮食需求呈现刚性增长趋势。城乡居民食物消费已从以主粮为主的口粮型结构,转向以肉蛋奶为主的营养型结构,推动饲料粮消费持续上升;粮食作为畜禽产业链的中间投入品,间接消费量快速增长,成为粮食需求的重要拉力。在未来一段时期,“人缺油”“畜缺粮”等结构性矛盾将持续存在,对稳定粮食供给基础提出更高要求(仇焕广、李登旺,2025)。其次,粮食进口带来的系统性输入风险不断凸显。2013~2024年,我国粮食进口量由8645万吨增长至1.58亿吨,增幅达82.22%。^① 尽管进口一定程度上缓解了国内供需紧张、减轻了资源压力,但“国别集中、品种集中、通道集中”的格局使我国在全球粮食市场波动中面临断供、涨价、封锁等风险,削弱了国家粮食安全体系的可控性和自主性(李天祥、许银珊、钟钰,2022;仇焕广等,2022)。三是守住耕地红线的基础尚不托底。2009~2019年十年间全国耕地面积净减少1.13亿亩^②,虽然2021年以来耕地面积略有回升,但新增耕地质量整体偏低;随着耕地资源重心“北移西进”,水土资源错配问题加剧,进一步放大了粮食生产系统的不确定性(张云华、张诩,2023)。在外部变局与内部约束交织的背景下,急需进一步强化高标准农田建设,发挥其在提升系统韧性、稳住产能底盘、对冲外部冲击中的核心支柱作用。

(二) 极端气象灾害频发重发,迫切需要提升高标准农田生产韧性与适应能力

全球气候变化正深刻影响粮食生产系统的稳定性与安全性(陈志钢、胡霜,2024)。我国是全球气候变暖最为敏感的国家之一,地表温度升高速率显著高于全球平均,同时呈现出降水时空分布更趋不均、极端灾害性事件增多的趋势(李慧,2021)。据统计,1961~2023年我国气温每10年上升0.3℃,同期降水量每10年增加5.2毫米,2023年黄淮、东北、华北等流域年降水量比常年偏多10%以上(中国气象局气候变化中心,2024)。虽然北方气候趋暖趋湿在一定程度上扩大了可耕地边界,但极端高温、干旱和洪涝灾害对粮食主产区带来较大不利影响。《中华人民共和国气候变化第四次国家信息通报》指出,

^① 资料来源:2013年数据来自《2014中国粮食年鉴》,2024年数据来自海关总署“2024年12月全国进口重点商品量值表”,<http://gdls.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/6312773/index.html>。

^② 资料来源:“第三次全国国土调查主要数据公报”,https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/26/content_5633490.htm。

1961~2014年我国农业干旱灾害综合损失率平均每十年上升0.5%,极端降水导致的农业洪涝灾害“南强北增”,整体呈显著加剧态势(生态环境部应对气候变化司,2024)。近十年,全国农作物年均受灾面积高达3.1亿亩,粮食年均损失约580亿斤,且灾害多集中在作物关键播种和收获节点,防灾减灾难度大幅提升。

提升农田系统对气候扰动的适应能力与生产韧性,成为高标准农田建设不可避免的战略任务。然而,当前高标准农田建设中仍普遍存在经验路径依赖问题,尤其是规划设计、建设内容对气候变化响应不足。如北方地区普遍存在“旱区思维”,农田基础设施以节水抗旱为主导,排涝设施配置滞后;近年来,随着雨带北移,华北、东北等地洪灾频发,严重冲击粮食生产能力。因此,高标准农田建设必须摒弃“旱区思维”、融入韧性理念,在规划设计阶段引入气候预测、区域灾害模拟与工程风险评估机制,通过制度设计与技术配置协同,提升农田基础设施对极端气象事件的应对能力,实现有灾能防、大灾少减、无灾能丰的韧性目标。

(三) 农业新质生产力快速跃升,迫切需要推动高标准农田功能重构与制度适配

当前,以智能农机装备、生物育种、数字农业、绿色低碳技术为代表的农业新质生产力快速发展(张海鹏、王智晨,2024),对农田基础设施提出了更高的适配性、协同性和系统性要求。农田系统作为农业生产的空间载体,其功能边界正在由单一满足机械化耕作向承载新质生产要素体系扩展,建设理念与管护机制亟须同步更新。

一方面,农田建设的功能边界正在拓展重构。在数字农业和智慧农业场景下,高标准农田不仅要满足大型机械作业的基本要求,还要支持精准灌溉、信息采集、智能控制、绿色防控等新质功能。这就要求农田空间在形态、基础设施和生态结构上实现系统性再设计,从传统的“田、水、路、电”配套,转向“感、联、算、控”等信息要素的综合配置。高标准农田为集成推广良种良法、先进农机和节水节肥等技术提供了物质载体,农业新质生产力则通过精准施肥、密植优化、病虫害统防统治、智慧监测与决策支持等手段,将工程优势转化为稳定的单产和效益优势。因此,高标准农田的“高标准”不应被简单理解为工程设施的完备,更在于通过技术进步和管理创新推动农田生产能力的持续跃升。

另一方面,高标准农田建设的管护机制也应同步优化。农田功能的跃迁意味着制度安排不能再停留于“一次性工程建设”逻辑,而应转向全生命周期管理、“建管用”一体化的治理体系。这不仅包括责任主体的重新界定、投资机制的优化设计,还包括标准体系的柔性更新与多元参与机制的系统嵌入。如果制度供给滞后于功能演变,不仅会导致“建而难用”“用而难管”,更将制约新质生产要素在农田系统的持续集成与升级。从“技术—制度”互构角度来看,高标准农田的功能重构与制度适配应被视为一体化过程,即技术进步催生功能升级,功能变迁反过来要求制度体系的同步演进。未来高标准农田建设必须跳出工程导向的路径依赖,强化战略前瞻性与制度响应力,统筹考虑农田对未来新质要素的承载需求,在制度安排上预留更新空间,构建能够适配农业新质生产力发展的农田基础设施体系,从而实现科技创新与制度创新协同驱动发展格局(张媛媛,2025)。

(四) 多重利益格局深度调整,迫切需要健全高标准农田建设协同治理机制

随着建设规模快速扩张、财政投入持续增加、用途管控日趋严格,高标准农田建设已经超越了农业生产提升的工程项目范畴,正演变为一场涉及多方利益格局调整、农业生产关系重塑的系统性变革。一方面,高标准农田建设正在引发多层次利益格局调整。在宏观层面,中央与地方之间形成了“中央要粮食、地方要发展”的博弈格局,尤其是粮食主产区建设任务加重但普遍财力薄弱,亟须完善纵向财政转移支付机制(张广辉、崔疏星、李梓旗,2025)。粮食主产区与主销区之间,主产区承担耕地保护、财政投入,以及用途管控带来的发展权损失,而主销区受益较多、分担不足,导致成本与收益不对称,亟须创新构建横向利益补偿机制加以平衡(龙文进等,2025)。另一方面,高标准农田建设加速了农业生产要素重组和生产关系重构。土地适度规模经营是农业生产力与生产关系协调演进的自然过程,而快速推进的高标准农田建设明显加速了这一进程。为实现集中连片、土地平整,高标准农田建设往往打破原有田

埂与零碎格局,在项目实施和权属调整中,普遍伴随土地经营权流转,加速推动了土地向家庭农场、农民合作社等新型经营主体集中。在此过程中,如何有效保障原承包农户,尤其是小农户在失去土地经营权后的可持续生计,成为关系农民福祉与农村社会稳定的重要问题。

在利益格局深度调整和生产关系快速重构的背景下,未来必须构建纵向有力、横向平衡、微观可持续的协同治理机制。通过完善财政转移支付强化中央与地方之间的责任共担,通过建立产销区横向补偿机制实现区域间利益均衡,同时在微观层面规范土地流转、健全农民权益保障制度,以确保不同主体在利益调整中实现权责匹配、风险共担与收益共享。

四、新发展阶段高质量推进高标准农田“建管用”的实践路径

进入新发展阶段,高标准农田建设正处于由规模扩张向质量提升、工程推进向系统治理转型的关键时期。高质量推进高标准农田“建管用”,应以提升粮食产能为核心目标,处理好增量建设与存量提升、工程建设与管护利用、政府投资与主体利用、利益均衡与公平长效以及生产力提升与生产关系变革的关系,构建更加科学合理的规划布局、标准体系、投资机制和管护机制,推动形成规划科学、建设精细、管护长效、用途合理的“建管用”新格局。

(一) 调整优化高标准农田建设规划,提高保护目标与建设任务匹配度

一是,严格落实新一轮国土空间规划明确的永久基本农田保护任务,确保永久基本农田保护红线不突破,守牢高标准农田的数量基础。二是,落实中共中央、国务院办公厅印发的《逐步把永久基本农田建成高标准农田实施方案》要求,以永久基本农田划定成果、已建高标准农田以及拟建高标准农田建设规划为基础,优化调整各地高标准农田建设空间布局,合理安排建设时序,因地制宜明确建设重点和投资标准。三是,建立区域建设任务差异化调节机制,对永久基本农田保护目标净增加地区(如黑龙江、内蒙古、新疆等)适当提高建设任务与投入强度,引导建设向粮食生产功能区和粮食安全产业带集中。四是,稳妥推动水热光条件好的南方省份恢复流失的优质耕地,优先划入永久基本农田储备区并建设为高标准农田,有效遏制耕地和永久基本农田“南减北增”加剧势头。

(二) 构建区域差异化标准体系,提升建设标准与资源条件的适配性

新时代推进高标准农田建设,面临着区域水热条件差异显著、资源禀赋不均、水利基础能力参差不齐等现实制约,因而实现以有限资源支撑高质量建设目标,必须建立差异化、适配性的标准体系。一是,构建基于“以水定地”原则的分区标准框架,结合水资源承载能力与耕地利用潜力,划定不同类型建设分区。在具备调水条件地区,强化大中型水利工程与小型田间工程协同推进,提升基础灌排保障能力;在降水基本满足需求地区,发展雨养农业;在干旱、半干旱区,则因地制宜发展旱作农业、节水农业等适应性技术体系。二是,统筹推进国家水网建设与高标准农田耦合布局,科学编制全国农田灌溉发展规划,构建“蓄、引、提、输、排”灌排全链条工程体系,系统提升农田灌排能力与粮食产能弹性。三是,加快推进大中型灌区现代化改造,优先支持其范围内永久基本农田全部建成高标准农田,推动形成“核心灌区—高标准农田”联动机制,提升区域性能支撑强度。四是,完善工程运行保障机制,严格执行农业灌溉水源与设施占用补偿制度,推动节水型、生态型灌区建设,提升农田基础设施的可持续性与环境友好性。此外,在质量标准体系设计上,应当由单一强调建设规模、面积达标,转向更加注重产能达标、效益达标。适度提高农田产能、稳产保供能力等指标权重,将粮食单产、单产稳定系数等结果性指标纳入标准体系;同时,将土壤有机质含量、耕作层厚度等关键因素与不同区域的资源禀赋、主要作物类型统筹考虑,推动工程建设标准与土壤改良、品种布局、耕作制度等一体设计,引导高标准农田建设从“以面积论英雄”转向“以产能和效益论成效”。

(三) 建立投入稳定增长机制,优化地区间资金配置

一是,优化调整中央农业相关转移支付政策。加大中央和地方财政预算支持力度、提高土地出让收入用于高标准农田建设的比例,鼓励地方政府在债务限额内发行高标准农田建设专项债券,建立健全投

入稳定增长机制,保障建设资金供给,提高建设投入标准。二是,探索构建财政、金融、社会资本、新型农业经营主体协同参与的多元投入格局。在加大中央财政投入、压实地方政府投入责任的基础上,发挥财政资金撬动作用,鼓励金融机构强化对高标准农田建设的信贷支持,如对高标准农田建设提供贴息贷款、参与高标准农田建设专项债券项目设计与承销等;创新完善高标准农田建设新增耕地指标认定、交易与收益分配机制,吸引社会资本参与高标准农田建设。三是,适应建设任务区域布局变化,实现资金分配重点向新增任务量较多的地区倾斜。将耕地保护责任目标考核结果、永久基本农田保护情况纳入粮食主产区横向利益补偿机制。如永久基本农田保护目标调减的省份按标准缴纳补偿费用,由国家统筹用于奖补永久基本农田保护目标调增的省份,调动调增省份高标准农田建设的积极性。四是,鼓励各地多渠道筹资,探索运用平台化、企业化、债券化、基金化机制和办法,即组建或运用现有平台公司,采取企业化运营方式,通过政府债券、投资基金、中长期贷款等多元化方法投融资。此外,应配套完善考核评价和激励约束机制,提高地方政府高质量推进高标准农田建设的内生动力。完善粮食主产区的综合考核体系,在坚持高质量发展导向的前提下,适度降低对单一 GDP 指标的依赖,提高高标准农田占比、产能提升等指标权重;建立考核结果与财政转移支付、专项资金安排相挂钩的激励机制,对长期稳定承担高标准农田建设和粮食生产任务的地区,在一般性转移支付、项目布局等方面给予倾斜。

(四) 建立长效管护机制,强化高标准农田建后管护

农田基础设施的公共品属性决定其管护体系必须制度化、责任化,亟须建立跨主体、跨层级、跨周期相衔接的运行管护机制,推动工程项目从“交付完成”向“功能长效”转变。一是,明确设施类别与权责体系,构建分级分类的管护责任框架。根据田、土、水、路、林、电等不同设施的空间属性和技术属性,厘清产权归属、管护主体和资金来源,将管护责任清单化、制度化。国家层面应尽快出台管护机制设计指导意见,为各地完善管护机制提供依据。二是,健全经费保障机制,提升管护能力的财政可持续性。明确建设资金以中央投入为主、管护经费由地方统筹保障的权责分工,推动将管护支出纳入财政预算和项目设计,形成稳定、规范的经费安排。三是,建立专业机构与队伍,夯实治理能力基础。借鉴水利部门经验,探索在乡镇设立农田工程运维站或区域管护平台,推动建管分离、权责清晰、属地负责。通过政府购买服务等方式,委托具备条件的农业社会化服务组织承担部分技术性、常态化运维工作,提升专业化水平。四是,激发多元主体参与动力,拓展社会化管护机制。引导新型经营主体、农民合作社、集体经济组织深度参与,通过产权量化、收益分成、组织嵌入等方式调动积极性。鼓励地方探索“投融资建运管”一体化、市场化项目运作模式,引导金融资本、专业运营企业等社会力量参与运维体系。此外,应强化技术服务和经营管理对单产提升的支撑作用。依托农业社会化服务体系,推动测土配方施肥、节水灌溉等关键技术在高标准农田的集成应用;通过土地流转、土地托管等方式促进适度规模经营,稳步推进数字农业建设,健全以作业规范、成本核算等为核心的管理制度,推动高标准农田产能稳定提升和效益持续改善。

(五) 落实大食物观要求,完善高标准农田用途管制规则

以提升高标准农田粮食产能为首要目标,兼顾油料、糖料、棉花等重要农产品、蔬菜等“菜篮子”农产品有效保障,完善永久基本农田种植用途管控机制,在不破坏耕作层的前提下,可以用于其他食物生产。建立耕地种植用途平急转换机制,确保在一个生产周期内能转换为粮食生产,保障极端情况下能产粮、多产粮。以是否破坏耕地耕作层和降低粮食生产能力为核心依据,分区域因地制宜制定高标准农田作物种植许可目录和管理办法,允许一年两熟以上地区在完成一季粮食生产后种植其他作物。区分存量和增量,对于用途管制规则出台前已经形成的存量高标准农田“非粮化”问题,应合情合理把握高标准农田恢复准入目录作物种植的时度效;对于新建设高标准农田,严格执行许可目录和管理办法。加强高标准农田用途监管,明确违反高标准农田用途管制规则行为的具体罚则,确保高标准农田用途管制规则落地见效。

参考文献:

- 包松娅,2023:“让‘良田’切实回归‘粮田’”,《人民政协报》,2023-04-28。
- 常钦,2023:“2022 年底已累计建成 10 亿亩高标准农田,2023 年将新建 4500 万亩、改造提升 3500 万亩——更多粮田变良田”,《人民日报》,2023-01-16。
- 陈莉莉、彭继权,2024:“中国高标准农田建设政策对粮食生产能力的影​​响及其机制”,《资源科学》,2024,1:145—159。
- 陈五湖、蒋乃华,2022:“日本农田改良的主要路径、基本经验以及对我国高标准农田建设的启示”,《农村经济》,2022,3:137—144。
- 陈宇斌、王森,2023:“农业综合开发投资的农业碳减排效果评估——基于高标准基本农田建设政策的事件分析”,《农业技术经济》2023,6:67—80。
- 陈志钢、胡霜,2024:“气候变化对全球粮食安全的影响与应对策略”,《农业经济问题》,2024,10:44—56。
- 龚剑飞、张宜红,2022:“推动高标准农田提质升级:实践困境与破解路径”,《中州学刊》,2022,11:48—55。
- 龚燕玲、张应良,2023:“高标准基本农田建设政策对粮食产能的影响”,《华中农业大学学报(社会科学版)》,2023,4:175—190。
- 国家发展和改革委员会,2021:《〈中华人民共和国国民经济和社会发​​展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要〉辅导读本》,北京:人民出版社。
- 国土资源部土地整治中心,2014:《中国土地整治相关法律法规文件汇编》,北京:中国大地出版社。
- 韩杨、陈雨生、陈志敏,2022:“中国高标准农田建设进展与政策完善建议——对照中国农业现代化目标与对比美国、德国、日本经验教训”,《农村经济》,2022,5:20—29。
- 胡新艳、戴明宏,2022:“高标准农田建设政策的粮食增产效应”,《华南农业大学学报(社会科学版)》,2022,5:71—85。
- 黄汉权,2025:“坚持农业农村优先发展 绘就乡村振兴新画卷”,《经济日报》,2025-01-24。
- 李慧,2021:“气候变化严峻性数千年未见”,《中国气象报》,2021-10-19。
- 李天祥、许银珊、钟钰,2022:“我国粮食进口过度集中的风险化解及策略研究”,《经济学家》,2022,8:106—118。
- 梁志会、张露、张俊飏,2021:“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”,《中国农村经济》,2021,4:123—144。
- 龙文进、杨锦涛、田旭、樊胜根,2025:“粮食主产区利益补偿机制的构建基础、关键瓶颈与创新路径”,《华南农业大学学报(社会科学版)》,2025,3:17—33。
- 农业农村部农田建设管理司,2021:《农田建设发展报告 2018—2020》,北京:中国农业出版社。
- 钱龙、刘聪、郑淋议、钱文荣,2023:“高标准农田建设如何影响农地流转”,《中国土地科学》,2023,2:62—70。
- 仇焕广、雷馨圆、冷淦潇、刘明月,2022:“新时期中国粮食安全的理论辨析”,《中国农村经济》,2022,7:2—17。
- 仇焕广、李登旺,2025:“新时代农村改革赋能乡村全面振兴:现实挑战与深化路径”,《社会科学辑刊》,2025,3:85—96 + 2 + 238。
- 生态环境部应对气候变化司,2024:《中华人民共和国气候变化第四次国家信息通报》,北京:中国环境出版集团。
- 师诺、赵华甫、任涛、齐瑞,2022:“高标准农田建设全过程监管机制的构建研究”,《中国农业大学学报》,2022,2:173—185。
- 孙学涛、张丽娟、王振华,2023:“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视角”,《中国农村观察》,2023,4:89—108。
- 王术坤、林文声,2023:“高标准农田建设的农地流转市场转型效应”,《中国农村经济》,2023,12:23—43。
- 武力、郑有贵,2013:《中国共产党“三农”思想政策史(1921—2013 年)》,北京:中国时代经济出版社。
- 于法稳、孙韩小雪、刘月清,2024:“高标准农田建设:内涵特征、问题诊断及推进路径”,《经济纵横》,2024,1:61—68。
- 郁静娴,2018:“藏粮于地、藏粮于技,‘望天田’‘斗笠田’‘冷浆田’变成了‘万亩田’‘吨粮田’‘高产田’——5.6 亿亩高标准农田是这样建成的”,《人民日报》,2018-12-02。
- 张铎、王宾,2023:“国家粮食安全战略下推进高标准农田建设及对策研究”,《价格理论与实践》,2023,3:83—86。
- 张广辉、崔疏星、李梓旗,2025:“粮食主产区政策:发展变迁、演进特征与实践进路”,《经济社会体制比较》,2025,4:101—111。

张海鹏、王智晨,2024:“农业新质生产力:理论内涵、现实基础及提升路径”,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2024,3:28—38。

张梦玲、翁贞林、高雪萍,2023:“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”,《中国土地科学》,2023,9:106—116。

张晏,2012:“为了大地的丰收——我国建设高标准基本农田综述”,《人民日报》,2012-06-25。

张禹书、张应良、龚燕玲,2023:“高标准农田建设抑制了耕地撂荒吗?——基于全国10省份农户调查数据的实证”,《干旱区资源与环境》,2023,12:59—67。

张媛媛,2025:“以‘双轮驱动’推动新质生产力发展”,《经济社会体制比较》,2025,1:13—20。

张云华、张诒,2023:“把饭碗牢牢端在自己手中——对习近平关于粮食安全战略论断的内涵探析”,《经济社会体制比较》,2023,2:7—13。

中共中央、国务院,2018:《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,北京:人民出版社。

中共中央文献研究室,2000:《十五大以来重要文献选编(上)》,北京:人民出版社。

——2011:《十七大以来重要文献选编(中)》,北京:中央文献出版社。

中国农业年鉴编辑委员会,2012:《中国农业年鉴2011》,北京:中国农业出版社。

中国气象局气候变化中心,2024:《中国气候变化蓝皮书2024》,北京:科学出版社。

Realistic Challenges and Practical Pathways for Advancing High – Quality High – Standard Farmland Development in the New Development Stage

Li Dengwang¹ & Qiu Huangang²

(1. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing;

2. School of Economics, Liaoning University, Shenyang)

Abstract: The development of high – standard farmland is a key instrument for improving the quality of cultivated land and consolidating the foundation of food security. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has made remarkable progress in this area, providing strong support for ensuring national food security. However, problems such as relatively low construction standards and inadequate post – construction maintenance have become increasingly prominent, revealing a series of structural challenges. These include a disconnect between planning targets and the actual availability of cultivated land, a mismatch between construction tasks and fiscal capacity, fragmentation in the chain of responsibilities across construction, management, and utilization, and tensions between land – use regulation and industrial development. As China enters a new development stage, a confluence of factors – including changes in the external environment, the growing frequency of extreme weather events, rapid advances in new quality productive forces in agriculture, and shifts in the interest structure surrounding farmland protection – has placed higher demands on high – standard farmland development. To advance such development with high quality, it is essential to prioritize both quality and efficiency alongside improvements in grain production capacity. This entails coordinating key relationships between new construction and the upgrading of existing farmland, between scale expansion and strengthened maintenance, between government investment and multi – actor participation, and between productivity enhancement and adjustments in production relations. Policy efforts should focus on optimizing spatial planning, establishing differentiated standards, improving funding allocation as well as evaluation and incentive mechanisms, strengthening maintenance systems, and refining land – use regulation.

Key words: New Development Stage; High – Standard Farmland; Realistic Challenges; Implementation Pathways

(责任编辑:漫漫)