

高标准农田建设政策变迁的阶段特征及内在逻辑

周心雨, 彭云*

(湖南农业大学 经济学院/湖南乡村振兴战略研究院, 湖南 长沙 410128)

摘要: 依据政策范式理论, 结合中央政府政策发布脉络以及高标准农田建设目标定位的演变, 以1988年国务院决定设立土地开发建设基金为政策起点, 将高标准农田建设政策变迁历程划分为初步探索、转型发展、规范实施和全面建设等四个阶段, 并分析其特征, 同时构建“政策问题-政策目标-政策工具”的分析框架探讨其内在逻辑。结果表明, 高标准农田建设政策变迁与国家整体发展进程之间存在显著的耦合关联与协同演进特征, 政策问题从人地矛盾向供需结构性矛盾转变, 政策目标从农业增效向农业高质量发展转变, 政策工具从动员群众向激励社会转变, 最终实现了政策绩效由强基扩面到提质赋能的转变。

关键词: 高标准农田建设; 政策变迁; 阶段特征; 内在逻辑

中图分类号: F323.211

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)01-0046-09

Stage characteristics and internal logic of the policy evolution of high-standard farmland construction

ZHOU Xinyu, PENG Yun*

(School of Economy, Hunan Agriculture University / Hunan Rural Revitalization Strategy Research Institute,
Changsha 410128, China)

Abstract: Based on the policy paradigm theory, combined with the release context of the central government policies and the evolution of the target orientation of high-standard farmland construction, the characteristics of the policy evolution process of high-standard farmland construction have been analyzed, with the State Council's land development and construction fund in 1988 taken as the starting point. The evolution of high-standard farmland construction policy is divided into four stages: initial exploration, transitional development, standardized implementation, and comprehensive construction. Additionally, an analytical framework of “policy problems-policy objectives-policy tools” has been constructed to explore its internal logic. The results show that there exists a significant coupling correlation and synergistic evolution between the evolution of high-standard farmland construction policy and the overall national development process. The policy focus has shifted from addressing the human-land contradiction to tackling the structural contradiction between production and demand; the policy objectives have transformed from boosting agricultural efficiency to pursuing high-quality agricultural development; and the policy instruments have transitioned from mobilizing the public to incentivizing societal participation. Ultimately, all these shifts result in the transformation in policy performance from consolidating foundations and expanding scale to improving quality and enhancing capacity.

Keywords: construction of high-standard farmland; policy evolution; stage characteristic; internal logic

一、问题的提出

党的二十大报告明确提出, 要全方位夯实粮食安全根基, 全面落实粮食安全党政同责, 牢牢守住18亿亩耕地红线, 逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。这为新时代新征程高标准农田建设指明了方向, 提供了根本遵循。2025年中央一号文件进

收稿日期: 2025-10-27

基金项目: 湖南省农业农村厅项目(JHD-CG-2025-088);
湖南省研究生科研创新项目资助(CX20240677)

作者简介: 周心雨(2000—), 女, 湖南湘潭人, 湖南乡村振兴战略研究院特邀研究员, 研究方向为农业经济理论与政策。*为通信作者。

一步强调高质量推进高标准农田建设,优化建设内容,完善农民全过程参与机制,强化工程质量全流程监管。作为一项连续十余年被写入中央一号文件的国家战略,中国高标准农田建设成效显著,已累计建成高标准农田超10亿亩^①。然而,受城乡发展不平衡等因素制约,实践中仍面临着“多头管理”、公众参与不足、“重建设、轻管护”等挑战。在全球经济政治百年未有之大变局下,国家粮食安全的战略重要性更加突出,加快高标准农田建设是切实保障国家粮食安全的必然要求。

学术界围绕高标准农田建设政策展开了多维度研究。一是政策制定视角,聚焦于政策的理论基础、内涵特征以及目标治理。例如,通过构建“制度变迁-产权配置-制度激励”分析框架,剖析高标准农田建设的制度逻辑^[1];从建设主体、范围设计、基础设施、项目建设、生态环境、资源利用及综合产能等方面界定其内涵特征^[2];围绕面积与产能统筹两个维度,明确政策规制的要点与策略^[3]。二是政策执行视角,系统审视高标准农田建设在实践中所面临的关键阻碍与现实挑战。例如,研究指出,在“建改并重、高效管用”的提质升级阶段,对照新时代农业强国建设和高质量发展的要求,仍需从顶层设计、资金渠道、管理体制、科技赋能和长效化管护等方面进一步发力^[4];高标准农田建设仍面临创新、协调、绿色、开放、共享发展等方面的困难,需以新发展理念为导向,推进高标准农田建设与建成的行动路径^[5]。三是政策评价视角,关注政策实施带来的经济、社会和生态效益。在经济效益方面,高标准农田建设可实现增产增效,显著提升粮食单产与耕地复种指数^[6,7],并有效提高农户的种粮收益与积极性^[8]。在社会效益方面,高标准农田建设政策对农村劳动力结构转型具有重要作用^[9],尤其有助于新型职业农民培育^[10]。在生态效益方面,研究探讨了高标准农田建设在抑制面源污染^[11]、降低农业碳排放量^[12]、减少农药使用^[13]等方面的积极影响。综上,既有研究虽成果丰硕,但多聚焦于特定时期或单一维度,对政策历时性演进脉络的系统性梳理仍显不足,对其变迁的阶段特征与深层逻辑仍待深入揭示。

政策范式理论为理解这种长期、系统的政策变迁提供了一个强大的分析框架。该理论认为,政策

范式是一套由相互关联的理念与标准构成的综合框架,它不仅明确界定政策目标,也规定实现这些目标所应使用的工具类型,以及这些工具所针对问题的本质特征^[14]。当异常现象或事件累积超出了既有政策范式的应对能力,导致政策失灵时,新的政策范式便会逐渐形成并走向制度化,从而推动政策范式发生根本性变迁^[15]。政策问题、政策目标和政策工具等构成了政策变迁的关键性因素^[16]。高标准农田建设政策的演变,既反映了国家发展战略与经济社会发展水平的宏观导向,也彰显了制度变迁在公共服务供求框架下所具有的特殊性与自主性。本文拟基于彼得·霍尔的政策范式理论^[17]系统梳理高标准农田建设政策变迁的阶段特征,并构建“政策问题-政策目标-政策工具”的分析框架深入探讨高标准农田建设政策变迁的内在逻辑,以期为该政策的优化提供参考。

二、高标准农田建设政策变迁的阶段特征

公共政策的变迁是一个相对稳定与渐进的过程,表现出均衡性与间断性并存的特征^[18]。具体而言,在特定时期内,政策问题、政策工具以及政策目标保持相对的稳定与一致性,构成了一种均衡状态;然而,在某些关键的转折点或节点上,由于代表性政策的出台、重大事件的发生或是战略方向的调整,政策变迁会出现显著的转型与突破,从而呈现出间断性的特征;这种均衡与间断的交替,共同塑造了公共政策动态演进的复杂图景。

关于高标准农田建设的政策演进,学界依据不同标志性事件或文本规范,对其阶段划分存在不同见解。梁志会等^[19]以1988年国务院决定设立土地开发建设基金为起点划分探索阶段(1988—2010年)与规范阶段(2011年至今);胡新艳和戴明宏^[20]依据是否有明确的高标准农田建设规范和验收标准,以2006年为始,划分探索阶段(2006—2012年)和规范实施阶段(2013—2017年);陈宇斌等^[21]则以是否有高标准农田建设政策的规范性文本为依据,划分初步探索阶段(1997—2010年)和标准执行阶段(2011年至今)。

上述划分虽侧重点不同,但均反映了政策在不同发展阶段的目标转向与战略调适。本文依据政策范式理论,结合中央政府政策发布脉络以及高标准

农田建设目标定位的演变,以1988年国务院决定设立土地开发建设基金为政策起点,将高标准农田建设政策变迁历程重新划分为初步探索、转型发展、规范实施和全面建设四个阶段。

(一) 初步探索阶段(1988—1998年):以产能提升为中心,实行中低产田大面积改造

以1988年国务院决定设立土地开发建设基金为里程碑,重点聚焦于山水田林路一体化的综合治理策略,进行大面积的中低产田改造,同时依法酌量开垦宜农荒地,确保粮棉油等主要农产品的产量稳定增长。

1988年中国正处于改革开放的深化阶段,经济体制正逐步由计划经济向市场经济过渡,社会生产力得到了一定程度的释放。但是中国仍处于工业化初期,国民经济总量和人均收入较低,物质基础薄弱。与此同时,根据国家统计局公布的数据,1988年中国人口自然增长率为14.2‰,而耕地净减少面积达250万亩。人口快速增长与耕地资源锐减,造成人地关系紧张。在双重压力下,农业发展面临的核心挑战依旧是粮食供应总量未能充分满足人民群众的基本需求。

国务院自1988年起设立了国家土地开发建设基金(该基金于1990年更名为农业综合开发基金,后改为农业综合开发资金),专项支持农业综合发展。该基金的重点在于通过综合性的山水田林路治理措施,对大面积的中低产田进行改造。以提升土地经济供给能力为重点提升土地产出效率,最终目标是增加主要农产品的产量,特别是大幅提升粮食的产量^[22]。

“民办公助”模式巧妙利用有限的财政资金作为杠杆,撬动大量社会资金投入中低产田改造项目,显著促进了中国农田建设条件的改善^[23]。1991年,国务院正式出台了《农民承担费用和劳务管理条例》,该规定清晰界定了乡镇政府和村民委员会通过实施“两工”制度(即义务劳动和劳动积累制度)来动员农民参与农田水利设施建设的职责。1998年,党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出,要加速现有大中型灌区水利设施的修复与优化。同时,鼓励农村集体和农户采取多样化方式建设和运营小型水利设施,致力于扩大农田的有效灌溉范

围,并填补其资金缺口,为农田条件的提升提供了有力支撑。

截至1997年底,全国农田有效灌溉面积达到7.84亿亩,拥有万亩以上灌区5 562处,配套机电井355万眼^②。1988—1998年共改造中低产田2.59亿亩,开垦宜农荒地0.29亿亩,中国的粮食产量在周期性波动中逐步提高,全年粮食总产量从1988年的3 941亿公斤增长到1998年的5 084亿公斤,大大地提高了主要农产品生产能力和生产水平,为后续大规模推动高标准农田建设奠定基础^[24]。

(二) 转型发展阶段(1999—2007年):以生态兼顾为导向,推动中低产田提质改造

1999年中国高标准农田建设的发展方向发生了重要转变,其政策重心由以往主要通过改造中低产田与开垦宜农荒地来追求数量快速增长,转向中低产田改造与保护并举阶段,强调将中低产田改造与生态环境保护、优质高产高效农业发展紧密结合。在高标准农田建设的转型发展阶段,生态建设力度显著加强,以确保农田建设与环境保护双赢^[25]。

面对社会经济迅猛发展的态势,土地的自然承载能力遭受严峻挑战,这加剧了环境与发展之间的矛盾。与此同时,自然条件变化以及不合理耕作方式等因素,导致中国部分区域耕地出现严重的生态退化问题,阻碍了土地资源的可持续开发与利用。

中低产田改造已从过去以治水、改土和造林为主的综合治理模式,逐步转向与生态环境保护、优质高产高效农业发展紧密结合,共同构筑中国农业稳固基石的新路径。1999年《全国土地利用总体规划纲要》确立了以生态保护为前提,维持耕地总量动态平衡的总体目标,倡导土地利用模式由粗放型向集约型转变,致力于优化土地利用的结构与布局,提高土地的产出效率与综合效益。2005年中央一号文件提出以严格保护耕地为基础,以加强农田水利建设为重点,增强农业综合生产能力。通过配套资源综合投入,该路径成功在市场经济条件下,达成了农民个人经济利益与国家整体利益相统一,以及农业生产的经济、社会和生态效益的有机结合。以耕地资源永续利用为重点,提升土地综合利用效益,能有效缓解环境和发展之间的矛盾。

2004年《中华人民共和国土地管理法》修订,将耕地保护提升至法律高度,标志着保护策略向数

量与质量并重转变^[26]。同年,中央一号文件聚焦粮食主产区,强调旱涝保收、高产稳产农田建设,通过土地出让金专项支持农业土地开发,提升粮食产能。2005年,在粮食主产区建设高标准基本农田将获得农业综合开发新增资金支持^[27]。同年,中央财政设立小型农田水利工程建设补助专项资金,以“民办公助”方式支持各地开展小型农田水利建设。2006年财政部出台《关于进一步推进支农资金整合工作的指导意见》,要求各地在不改变资金性质和用途的前提下,积极整合各项涉及农田水利建设的资金,有力推动了高标准农田建设。这一系列举措彰显了国家对粮食安全的重视及对土地资源高效可持续利用的追求,尽管中低产田改造中财政支持有限,但采用融合型政策工具一定程度上填补了高标准农田建设的资金缺口。

1999—2007年改造中低产田2.6亿亩,全国农田有效灌溉面积达到8.67亿亩,拥有万亩以上灌区5 869处,配套机电井511.8万眼,粮食产量稳定在5 000亿公斤以上^②。系统化的土地整理、复垦与开发活动累计实现4 163万亩耕地的有效补充,农地利用效率显著提升了5%至10%,产能提升了10%至15%,农业生产成本降低了10%左右^③。通过生态修复与功能协同,实现了农业增效与生态安全的双重目标。

(三) 规范实施阶段(2008—2017年):以农业现代化为牵引,实现高标准农田规范化建设

经过从初步探索到转型发展的阶段性推进,高标准农田建设显著提升了农田综合生产能力。但由于缺乏正式的高标准农田建设制度设计,政策工具的“部门化”愈加明显,协调难度大,难以实现规范化、规模化建设目标。构建一套规范、可行的高标准农田建设制度成为本阶段的关键任务。

伴随着工业化与城镇化进程加速,同步加强并深化农业现代化发展,不仅是达成全面建设小康社会宏伟目标及构建社会主义和谐社会的必然要求,更是维护国家粮食安全、保持社会经济稳定的基础性工程与重要基石。但在全国范围内,农田的有效灌溉面积为8.98亿亩,仅占全部耕地面积的49.4%,制约了农业生产潜力的发挥^[28]。同时,农作物耕种收综合机械化率仅为50%,中国的农业生产方式仍需加速向现代化转型^[29]。农业现代化的发展对高标

准农田规范化建设提出了迫切而现实的需求,亟须通过系统性建设克服当前存在的制约因素,持续提升农业生产水平。

鉴于资源禀赋与发展阶段的差异,中国特色农业现代化道路将保障国家粮食安全置于首位,以此加速传统农业向现代农业转型。农业现代化需要全面深入推进农村土地综合整治,构建布局优化、规模化经营、科技应用广泛、机械化程度高、管理信息化、生态环境友好的高标准基本农田体系,针对性地解决农地细碎化、水利设施匮乏、耕地质量参差不齐及农田环境退化等突出问题。从党的十七届五中全会到后续规划文件,逐步确立了建设目标、内容、标准及资金筹措机制,通过补齐农业基础设施短板,提升农业生产要素使用效率,并减轻农田生态环境压力,为传统农业向现代农业转型提供坚实支撑。2011年,国务院正式批准《全国土地整治规划(2011—2015年)》,明确了高标准农田的全国建设目标。2013年《全国高标准农田建设总体规划(2011—2020年)》的批复标志着顶层设计的统一协调,确立了到2020年建成8亿亩高标准农田的战略目标,并调整了质量评价标准,突出生态友好与集中连片要求。

自2008年《政府工作报告》首倡“高标准农田建设”以来,国家多部委(发改、财政、国土、水利、农业)协同发力,密集出台支持政策,运用支持型政策工具持续加大高标准农田建设补助力度,助推农业现代化发展。2008年中央一号文件提出采取奖励、补助等形式,调动农民建设小型农田水利工程的积极性。2014年中央一号文件提出通过以奖代补、先建后补等方式,探索农田水利基本建设新机制。2015年财政部将高标准农田建设项目亩均财政投入上限标准由1 300元提高至1 500元,增幅15.4%,实现了与《全国高标准农田建设总体规划》投资标准的有机对接。2017年中央一号文件提出允许具备条件的区域将晒场、烘干、机具库棚、有机肥积造等配套设施纳入建设范畴,并鼓励金融机构为相关项目提供信贷支持。

高标准农田规范化建设取得了显著成效,2011至2015年间累计建成面积超4亿亩,圆满达成了《全国高标准农田建设总体规划》设定的中期目标,为粮食增产、农民增收以及农业机械化提速提供了有

力支撑。整治后耕地质量平均提升1个等级,项目区生产条件明显改善;亩产平均提高10%~20%,新增粮食产能373.68亿公斤^④,形成了一批田块规整、渠道贯通、灌溉便利、排水顺畅的粮食核心产区。截至2017年底,全国高标准农田总量已达5.58亿亩,平均粮食生产能力较改造前提升约100公斤/亩,有效促进了农民收入的增长,为脱贫攻坚战的胜利贡献了力量^⑤。同时,高标准农田规范化建设不仅加快了农业现代化进程,也为后续全面推进高标准农田建设积累了宝贵的经验。

(四) 全面建设阶段(2018年至今):以高质量发展为引领,加快高产稳产的现代化良田建设

党的十九大报告指出,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,必须坚持质量第一、效益优先,推动经济发展质量变革^[30]。面对粮食价格扭曲与产业竞争力不足,粮食安全面临新挑战,加快高产稳产的现代化良田建设成为应对复杂形势的重要举措。

在全球经贸格局重构、国内耕地资源非粮化趋势加剧以及极端气候事件频发等一系列挑战下,中国粮食系统的稳定性和安全性受到威胁,粮食供需长期维持“紧平衡”状态^[31]。随着生活水平提高,消费者更加关注粮食的安全和营养价值,对高品质、绿色安全的粮食需求增加,但市场上能满足这类需求的供应仍然有限,粮食供给由总量不足转为结构性矛盾突出。

高标准农田建设是实现“藏粮于地”的关键途径。为适应经济发展新常态,推动农业由数量增长向质量效益型转变,缓解粮食产需结构性矛盾,需要加快高产稳产的现代化良田建设。2021年《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》提出了今后一个时期高标准农田建设的指导思想、工作原则、总体目标、建设标准和建设内容等。以农业高质量发展为导向,通过构建集约高效、生态友好、适应现代农业发展的农田体系,提升全要素生产率与产业链韧性,全方位促进耕地生产能力与多元化社会需求之间的动态匹配,从而扎实推动“藏粮于地”战略实施,筑牢国家粮食安全的资源根基。

自2018年国家机构实施重大改革以来,全国高标准农田建设管理职责统一划归农业农村部门,显著提升了建设工作的规范性与标准化水平,有效推

动了高标准农田建设步入全面加速与深化发展的崭新阶段。在此背景下,激励型政策工具持续发力,助推农业高质量发展。2019年中央一号文件提出加强资金整合,创新投融资模式。2024年中央一号文件提出鼓励农村集体经济组织、新型农业经营主体等直接参与高标准农田建设管护。据统计,2019年至2023年,中央财政累计安排高标准农田建设资金达4 750亿元^⑥。资金规模显著增长,体现了国家落实“藏粮于地”战略的坚定决心。农田建设投资模式逐步由“应急响应式投入”转向“主动发展式建设”,国家投入取代农民筹资成为高标准农田建设的主要资金来源。

从区域分布看,粮食主产区(涵盖13个省份)在高标准农田建设上成效尤为显著,累计建成面积达7.07亿亩,约占全国总面积的70%,凸显了这些地区在国家粮食安全战略中的核心地位^⑦。截至2023年底,全国已累计建成高标准农田超过10亿亩,这一里程碑式的成就有力支撑了粮食产量连续九年稳定在6 500亿公斤以上,推动全国农作物综合机械化率攀升至73%以上,农业生产效率与现代化水平显著提升^⑧。2024年,全国新建和改造提升高标准农田超过8 000万亩,统筹发展高效节水灌溉面积超过1 000万亩^⑨。这一系列发展成果为加快高产稳产的现代化良田建设注入强劲动力,国家粮食安全根基持续巩固。

三、高标准农田建设政策变迁的内在逻辑

中国高标准农田建设政策历经多个阶段变迁,对推动农业农村现代化、乡村治理模式的转变以及乡村振兴的支撑作用显著增强。在不同的历史情境下,高标准农田建设面临的政策问题、政府设立的政策目标与采取的政策工具均存在差异,进而呈现出不同的政策绩效,推动了高标准农田建设政策变迁。那么高标准农田建设政策变迁遵循什么样的内在逻辑呢?根据政策范式理论的基本要素和框架,本文认为高标准农田建设政策变迁与国家整体发展进程之间存在显著的耦合关联与协同演进特征,形成“政策问题-政策目标-政策工具”系统,并通过此系统实现政策绩效,推动高标准农田建设政策的范式转变。

（一）政策问题：从“人地矛盾”到“产需结构性矛盾”

改革开放深化阶段，面对“物质基础薄弱、人地矛盾突出”的局面，国家首要目标是提高粮食产量，缓解人地矛盾。当粮食数量满足人民的基本需求后，高标准农田建设政策从“产能导向”逐渐转向“发展导向”，粮食产需结构性矛盾成为新的政策问题。高标准农田建设政策的制定与动态调整，根本遵循与核心动力源自对现实困境与挑战的精准识别与积极应对。

1988年中国正处于改革开放重要阶段，工农产品价格“剪刀差”致使农业生产基础十分薄弱。根据国家统计局数据，当年中国人均耕地面积0.11公顷，不到世界人均的一半，紧张的人地关系严重制约农业生产。为了从根本上扭转农业生产停滞局面，仅仅依靠现有的农业资源已难以满足需求，必须采用科学的方法进行综合开发治理，使农业资源的利用更趋合理。

根据中国环境状况公报数据，1999年全国耕地总体质量不高，其中大于25度的陡坡耕地近600万公顷，有水源保证和灌溉设施的耕地只占40%，中低产田占耕地面积的79%。在长期生产实践中，农民以扩大面积为主的增长模式，对耕地只追求短期效益的“只用不养”或“重用轻养”行为，加剧了环境与发展之间的矛盾。同时，早期为解决基本温饱问题过度开垦荒地，忽略了土地资源的环境承载力，耕地后备资源不足进一步限制农业综合发展。

二十一世纪初，中国农业正处于由传统农业向现代农业转变的关键时期。2008年科技对农业贡献率达49%，但与发达国家相比仍有很大距离^⑩。国民经济和社会发展统计公报显示，农村固定资产投资额占全社会固定资产投资总额的比重逐年下降，2008年低至14%，长期投入不足导致农业生产水平较低。农业现代化发展同时受到资本投入不足与科技成果转化不畅的双重约束。虽然中国粮食产量连续稳定在6000亿公斤以上，但粮食产需处于紧平衡状态。随着中国城镇化发展和老龄化加速，粮食消费需求呈多样化趋势。居民口粮需求下降，对肉蛋奶及水产品的消费增长将带动饲料用粮需求增加。在这一新的消费趋势之下，传统的粮食安全观已经难以适应消费升级需要。2017年《关于加快推

进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见》明确指出，粮食供给由总量不足转为产需结构性矛盾。消费结构升级与国家粮食安全的新要求，迫使农业走高质量发展之路。

（二）政策目标：从“农业增效”到“农业高质量发展”

高标准农田建设政策目标依据要解决的政策问题而动态调整。随着对粮食安全战略地位认知的深化，高标准农田建设政策不再局限于农业增效，而逐步向农业高质量发展这一更高目标演进。

1988年中国工业飞速发展，但由于物质基础薄弱，人地关系日趋紧张。为了解决基本粮食供应问题，全国开展大范围中低产田改造。1998年党的十五届三中全会宣布基本解决全国人民的吃饭问题，这表明高标准农田建设的初步探索阶段有效提高了粮食生产能力，基本满足了人民对粮食的需要。

前期为提高粮食生产能力，过度开发导致生态环境恶化，限制了农业发展。缓解环境与发展之间的矛盾，抓好中低产田改造，提高土地综合生产能力成为该阶段的重点。1999—2007年，在耕地保护政策叠加实施背景下，耕地面积持续减少，但2007年实现了粮食产量“五连增”。这意味着高标准农田建设能有效促进土地利用的可持续集约化，提高耕地生产能力。

高标准农田建设是提升耕地质量的有力抓手，也是加速农业现代化转型的重要途径。《中国土地矿产海洋资源统计公报》显示，2017年全国开展并验收土地整治项目1.64万个，同比增长17.1%，农业基础设施得到显著改善；同年中国耕地质量平均等别为9.96等，农业生产效率进一步提高。

进入新时代，中国发展的历史方位和社会主要矛盾发生转变，粮食产需总体上处于紧平衡状态。为应对时代变化、缓解粮食产需结构性矛盾、保障国家粮食安全，“十四五”规划明确提出要深入推进“藏粮于地、藏粮于技”的战略，提高农业质量效益和竞争力。高标准农田建设是巩固和提高粮食综合生产能力、保障国家粮食安全的关键举措，也是实现农业高质量发展的有效途径。国家统计局数据显示，2024年中国粮食产量达到7000亿公斤，增产110.9亿公斤，人均粮食占有量约500公斤，超过世界平均水平。口粮自给率超过95%，谷物自给率

保持在90%以上,实现口粮绝对安全、谷物基本自给。粮食供给能力不断增强,有力推动了农业高质量发展。

(三) 政策工具:从“动员群众”到“激励社会”

高标准农田建设政策工具的丰富和发展,是国家治理体系和治理能力现代化在农业领域的具体体现。随着国家经济实力不断增强,国家投入已逐步取代农民筹资,成为高标准农田建设的主要资金来源。政府在高标准农田建设中使用的政策工具也从早期“动员群众”逐步转向“激励社会”,旨在通过建立多元主体投资机制,从根本上拓宽融资渠道。

早期由于政府财政资源相对紧张,难以独自承担中低产田改造所需的高额投入,加之市场体系尚不健全、社会力量发展滞后,积极动员广大农民参与高标准农田建设成为既实际又可行的策略。“民办公助”模式通过有效动员社会资源与公共财政协同发力,为高标准农田建设初期的顺利推进提供了重要的资金来源。同时,高标准农田建设主要依靠农民“两工”提供劳动力,积极动员农民参与显著减少了资金投入,降低了建设成本,有效解决了资金不足的难题。

在高标准农田建设的转型发展阶段,国民经济总量和人均收入仍处于较低水平,政府财力有限的状态短期内难以根本改变,动员型政策工具仍发挥重要的作用。与此同时,为进一步提高土地资源高效可持续利用能力,中央财政设立专项资金支持各地积极开展高标准农田建设,改善农田基础设施。融合型政策工具将多维激励与约束机制内嵌于高标准农田建设中,推动政府支持行为向制度化、系统化演进,从而提升了政策执行的规范性与执行效率。

实践表明,以农民与社会力量为主导的投资模式在高标准农田建设中难以实现规模效应、统一技术标准与长效管护。随着国家经济实力不断增强,政府通过奖励、补助等方式持续增加对高标准农田建设的投入,提高农业生产水平,加快推进农业现代化进程。但单纯依赖公共财政投入,在资源配置上易产生效率局限,且难以形成有效的“激励相容”机制以调动社会资本。因此,国家鼓励和引导社会资本参与农田建设,通过财政补贴、税收优惠、金融支持等直接经济激励,以及产权激励等长效机制,有效降低投资风险与交易成本,从而激活市场

主体的积极性和创新活力。同时,鼓励农村集体经济组织、新型农业经营主体等直接参与高标准农田建设管护,有助于充分调动社会资源和全社会力量,推动高标准农田建设全面开展,实现农业高质量发展。

四、未来高标准农田建设的思考

政策范式的确立与调整,根本上是对特定历史阶段下国家战略需求、资源禀赋约束与社会发展矛盾所形成的结构性情境的战略回应。高标准农田的政策变迁,呈现为一个以“标准”持续升级为驱动、没有终点的社会技术创新与制度创新过程。力争到2030年累计建成13.5亿亩高标准农田,并非这一进程的终点,而是为应对未来新的资源环境挑战与发展需求,进而定义和践行下一个更高“标准”的新起点。

(一) 夯实粮食安全根基是高标准农田建设的核心目标

当前我国主要粮食供求仍长期处于紧平衡状态,加快推进高标准农田建设、夯实粮食安全根基是政策制定的核心目标。一是加强顶层设计,明确建设任务。应坚持系统思维与全局观念,立足“大国小农”基本国情和经济社会发展新阶段,在中央宏观战略蓝图指引下,地方政府需紧密结合本地资源禀赋、农业特点及现实挑战,因地制宜优化区域高标准农田建设的规划与政策设计。二是强化技术支撑,提升建设质量。应深化土壤改良、作物育种、精准农业等领域科研,培育适应特定生态条件的高产优质新品种,研发可精准调控农田环境、优化资源配置的先进技术。同时构建多层次、多渠道的农业技术推广体系,通过现场示范、技术培训、远程指导等方式,加快农民对新技术的学习与应用,缩短科研成果转化周期,切实推动“藏粮于技”落地。三是加大资金投入,保障建设需要。政府应通过整合涉农资金、发行地方债券、引导社会资本投入等多渠道筹集建设资金,稳步提升建设标准与粮食产能。

(二) “政府主导、多元参与”是高标准农田建设的主要实施模式

“政府主导、多元参与”是高标准农田建设政策有效执行的重要前提。政府作为公共财政主体,具备较强的组织协调、监管及资金筹集分配能力,

可保障高标准农田建设各项任务落实。多元主体参与则能通过协同优化与利益共享,持续激发内生动力,确保项目长效运行。一方面应坚持政府主导作用,发挥其在规划引领、技术支持、服务保障与监督考核等方面的职能,为高标准农田建设提供坚实的资金与服务支撑。另一方面应多措并举引导多元主体参与:鼓励农民通过土地流转、股份合作等方式参与建设,形成规模化、集约化经营;加大对新型农业经营主体的政策与资金扶持力度,激励其积极参与,推动农业现代化与产业升级;同时引导其他社会力量发挥其在资金、技术、管理等方面的优势,为高标准农田建设提供有力支持。

(三) “建、管、用”一体化是高标准农田建设政策的重要内容

高标准农田建设不仅要坚持高标准,更应注重“建、管、用”一体化,实现全链条高效管理与可持续利用,确保农田真正达到“高”标准,做到建一亩、成一亩、高效用一亩。一是完善“建好”政策,体现高标准要求。应因地制宜完善农田基础设施,优化土壤结构,提升耕地质量等级,保障农田持续稳定产出优质农产品。二是创新“管好”政策,杜绝重建轻管。严格落实“县负总责、乡镇落实、村为主体”的建后管护机制,按照“谁使用、谁管护,谁受益、谁负责”原则,明确产权与管护责任,健全日常维护与专项维修相结合的工程管护制度,提升农民参与建设与管护的积极性。三是健全“用好”政策,发挥综合效益。加大良种、良机、良法推广力度,推行精耕细作,提高粮食单产与品质,实现粮食增产与农民增收。四是推进“建管用”一体化实施,因地制宜推动良种、良法、良制、良田、良机“五良”融合,形成系统协同、紧密衔接的运行体系,实现高标准农田全生命周期管理。建立高标准农田建设信息库,推进项目管理信息化,提升管理效率。

(四) “组合式”政策工具是提升高标准农田建设政策执行效能的重要手段

选用有效、适配的“组合式”政策工具并最大化其效能,是实现政策目标与绩效趋同的关键。一方面应发挥激励型政策工具的引导作用,通过设计具体财政补贴政策(如按建设质量、面积或效益分级补贴),以及对参与企业、合作社给予税收减免

等优惠,降低其成本,提高经济效益,激励多元主体积极参与。另一方面应合理运用管制型政策工具,完善高标准农田建设相关法律法规,明确建设标准、质量要求与监管机制,制定农田质量、利用效率等具体标准,为建设提供明确规范与依据。

(五) 健全政策绩效评价是高标准农田建设政策动态调整的依据

在高标准农田建设实践中,对政策制定、目标设定、执行过程、调整优化及监督等各环节开展全方位量化评估,对识别问题、优化策略具有关键作用,也为政策完善提供数据支撑与决策依据。一是科学设置全面评价指标。评价体系应既涵盖可量化的硬指标(如灌溉设施完善度、机械化水平),也纳入生态环境影响、农民满意度等重要软指标,并通过专家咨询、公众参与等方式确保评价全面反映建设成效。二是动态调整评价指标。随着建设实践深入与外部环境变化,应定期审视并适时更新评价体系,使其始终契合政策新要求与应对新挑战。三是深化评价结果运用。将评价结果作为优化调整的重要决策依据,针对发现的问题制定整改措施,明确责任与时限,并将评价结果与项目资金、政策扶持等挂钩,形成有效的激励与约束机制。

注释:

- ① 资料来源:《提升10%!高标准农田建设对保障粮食产量成效显著》, https://www.gov.cn/zhengce/202502/content_7005358.htm.
- ② 资料来源:《农业农村部:2024年全年新建和改造提升高标准农田超过8000万亩》, https://digital.gmw.cn/2025-01/20/content_37808845.htm.
- ③ 资料来源:《新中国农田建设历程刍议》, <http://journal.crnews.net/ngztxcs/2021/desq/xdsjnszc/944349-20220214111220.html>.
- ④ 数据来源:《不断开拓的事业——我国耕地保护60年历程回顾》, https://www.gov.cn/gzdt/2009-09/30/content_1430754.htm.
- ⑤ 数据来源:《全国土地整治规划(2016~2020年)》, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/201705/t20170517_1196769.html.
- ⑥ 数据来源:《农业农村部:我国已建成5.6亿亩高标准农田》, <https://finance.sina.com.cn/china/2018-10-25/doc-ihmxrkzw6307799.shtml>.
- ⑦ 数据来源:根据国家统计局每年公布的数据,由作者整理得出。
- ⑧ 数据来源:《2022年底全国已累计建成10亿亩高标准农

田》, <https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/16/content-5737126.htm>.

⑨ 数据来源:《农业农村部:到去年底 全国累计建成高标准农田面积超10亿亩》, <https://www.chinanews.com.cn/cj/2024/07-24/10256306.shtml>.

⑩ 数据来源:《今年农业科技贡献率达49%》, <https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/200810/t20081016-1152446.htm>.

参考文献:

- [1] 于法稳, 孙韩小雪, 刘月清. 高标准农田建设: 内涵特征、问题诊断及推进路径[J]. 经济纵横, 2024(1): 61-68.
- [2] 郭晓鸣, 温国强, 郑荏元. 高标准农田建设的理论解构与现实考察[J]. 中国农村经济, 2025(7): 42-62.
- [3] 赵谦, 姚天琪. 高质量发展视域下高标准农田建设目标治理的规制策略论[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2025(4): 190-199.
- [4] 龚剑飞, 张宜红. 推动高标准农田提质升级: 实践困境与破解路径[J]. 中州学刊, 2022(11): 48-55.
- [5] 姚志, 高鸣. 以新发展理念推进高标准农田建设的目标、问题与路径[J]. 中州学刊, 2024(9): 55-63.
- [6] 钱龙, 杨光, 钟钰. 有土斯有粮: 高标准农田建设提高了粮食单产吗?[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(1): 132-143.
- [7] 彭继权, 童建, 李家陶, 等. 粮食安全背景下高标准农田建设的耕地复种效应研究[J]. 中国土地科学, 2024, 38(12): 29-40.
- [8] 龚燕玲, 张应良, 刘晗. 高标准农田建设对农户种粮行为的影响——基于规模经济和服务外包的视角[J]. 经济与管理研究, 2025, 46(9): 74-92.
- [9] 吴月丰, 何可, 朱润. 从自营到分工: 高标准农田建设对农村劳动力质量的影响[J]. 宏观质量研究, 2025, 13(2): 27-41.
- [10] 赵宇, 孙学涛. 高标准农田建设是否有助于推进新型职业农民培育: 来自村庄的证据[J]. 农村经济, 2022(4): 135-144.
- [11] 王斌, 王力, 李兴锋. 高标准基本农田建设政策能否抑制农业面源污染?[J]. 长江流域资源与环境, 2023, 32(8): 1736-1747.
- [12] 陈宇斌, 王森. 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[J]. 农业技术经济, 2023(6): 67-80.
- [13] 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, 37(9): 106-116.
- [14] 李燕, 朱春奎. 美国联邦政府技术采购政策的范式变迁[J]. 科学学研究, 2016, 34(10): 1507-1514.
- [15] 任彬彬. 内在机理与规律认识: 我国农村基层治理的体制变迁——基于政策范式的理论视角[J]. 新疆社会科学, 2020(2): 122-130, 148.
- [16] 王猛, 黄子俊. 农村基础设施建设政策的范式变迁、内在逻辑与未来走向[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2024, 45(1): 198-206.
- [17] 彼得·霍尔, 彭科, 温卓毅. 政策范式、社会学习和国家: 以英国经济政策的制定为例[J]. 中国公共政策评论, 2007(1): 1-28.
- [18] 姚德超, 刘筱红. 农民市民化政策范式变迁与发展趋势——基于政策文本的分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2016, 33(6): 30-36.
- [19] 梁志会, 张露, 张俊彪. 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.
- [20] 胡新艳, 戴明宏. 高标准农田建设政策的粮食增产效应[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022, 21(5): 71-85.
- [21] 陈宇斌, 王森, 陆杉. 高标准基本农田建设政策对农产品贸易逆差的影响——基于粮食安全和绿色发展的双重视角[J]. 兰州学刊, 2024(3): 148-160.
- [22] 杨安富, 唐辉荣. 我国农业综合开发的历史演进、DEA超效率分析与转型思路[J]. 农村经济, 2020(12): 33-41.
- [23] 郭瑞萍, 苟娟娟. 农村基础设施“民办公助”模式的历史演变与比较[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014, 14(2): 38-43.
- [24] 张佑才. 实现农业综合开发的历史性转变[J]. 中国农村经济, 2000(2): 13-20.
- [25] 高英. 新时期农业综合开发的基本思路[J]. 中国农村经济, 2000(10): 19-22.
- [26] 刘奎, 王健. 我国耕地保护战略的历史演进及优化转型研究[J]. 农业经济, 2021(7): 82-84.
- [27] 樊祥成. 我国农业基础设施建设政策的演变与发展——以中央一号文件为中心的考察[J]. 青海社会科学, 2018(6): 78-84.
- [28] 吴海洋. 农村土地整治: 助推农业现代化[J]. 求是, 2012(7): 51-53.
- [29] 刘新卫, 李景瑜, 赵崔莉. 建设4亿亩高标准基本农田的思考与建议[J]. 中国人口·资源与环境, 2012, 22(3): 1-5.
- [30] 普冀喆, 吕新业, 钟钰. 产需张弛视角下粮食政策演进逻辑及未来取向[J]. 改革, 2019(4): 103-114.
- [31] 陈莉莉, 彭继权. 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[J]. 资源科学, 2024, 46(1): 145-159.

责任编辑: 李东辉