

基于现行政策工具背景下的高标准农田建设项目实践困境与改进路径研究

刘贤照

广东中地土地房地产评估与规划设计有限公司, 广东 广州

收稿日期: 2025年9月31日; 录用日期: 2025年10月27日; 发布日期: 2025年11月7日

摘 要

高标准农田建设是保障国家粮食安全的重大战略。然而, 随着国家不断加大对农业产业的投入, 出现了在基层实践中, 政策预期与实际效果存在明显差异的问题。本文基于在项目实践中的现实困境, 聚焦于“项目选址”这一关键环节, 研究讨论影响项目实施的两大现实难题。规则的僵化、部门之间的数据“打架”、“先有鸡还是先有蛋”等问题, 都是摆在高标准农田建设前赤裸裸的难题, 要想保障国家粮食安全, 稳定耕地数量, 让高标准农田建设项目发挥出更大的作用, 要求我们必须高度重视在“项目选址”过程中出现的问题, 牢牢把握高标准农田建设的初心, 只有实事求是, 系统地、全面地去看待现在出现的问题, 才能够推动高标准农田遍布神州大地, 真正筑牢国家粮食安全的根基。

关键词

高标准农田, 政策执行, 部门协同, 选址机制, 粮食安全

Research on the Predicaments and Improvement Paths of High-Standard Farmland Construction Projects under the Background of Current Policy Tools

Xianzhao Liu

Guangdong Zhongdi Land, Real Estate Appraisal and Planning Design Co., Ltd., Guangzhou Guangdong

Received: September 31, 2025; accepted: October 27, 2025; published: November 7, 2025

文章引用: 刘贤照. 基于现行政策工具背景下的高标准农田建设项目实践困境与改进路径研究[J]. 农业科学, 2025, 15(11): 1263-1269. DOI: 10.12677/hjas.2025.1511159

Abstract

The construction of high-standard farmland is a major strategy for ensuring national food security. However, as the state has continuously increased its investment in the agricultural industry, a significant disparity has emerged between policy expectations and actual effects in grassroots practices. Based on the practical predicaments in project practice, this article focuses on the key link of “project site selection” and studies and discusses two major practical problems that affect project implementation. The rigidity of rules, data conflicts among departments, and the question of “which came first, the chicken or the egg?” are all blatant challenges facing the construction of high-standard farmland. To ensure national food security, stabilize the quantity of cultivated land, and enable high-standard farmland construction projects to play a greater role, we must attach great importance to the problems that arise during the “project site selection” process. We must firmly grasp the original intention of building high-standard farmland. Only by being realistic and viewing the current problems systematically and comprehensively can we promote the widespread use of high-standard farmland across China and truly consolidate the foundation of national food security.

Keywords

High-Standard Farmland, Policy Implementation, Departmental Collaboration, Site Selection Mechanism, Food Security

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子[1]。党中央、国务院明确提出，要逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，这是保障国家粮食安全、端牢“中国饭碗”的战略举措。宏观层面的规划布局清晰合理，要将宝贵的高标准农田建设资源集中于东北黑土地、平原地区等产能潜力最大的区域。然而，一个现实是：宏大的蓝图在具体实施时，却在基层遭遇了“中梗阻”，出现了“好政策难实施”的困境。

在基层调研时发现，基层工作者在面对高标准农田建设任务时，普遍存在着“不敢放手干、不愿主动干”的复杂心态。这种心态背后，反映的是政策落地过程中充满了各种难题与矛盾。首先是上层管理体系的内部矛盾：自然资源部门与农业农村部门虽目标一致，却经常在执行标准、数据应用和管理规则上各自为政，系统性的失调，给项目的推进形成了阻碍。其次是项目选址的难题：在层层加码的考核机制下，选择现状良好的耕地进行建设，仿佛已经成为基层的理性选择，而那些通过投资能够显著提升产能的潜力耕地却被排除在外，造成了项目建设与战略目标之间的本质偏离。

本研究将分析“政策围栏”在“项目选址”阶段，如何通过“上图入库”[2]的检查规则等机制造成选址偏差；另再分析“时序悖论”如何引发“马太效应”，并损害项目的可持续发展能力；最后，本文将提出可操作的政策优化路径，为高标准农田建设提供切实的理论参考与实践指引。

2. 研究设计与方法

本研究主要采用以实践为基础的研究方法，其核心论据与研究发现源于研究者自身在 2021 至 2025 年间，深度参与广东省多个县市高标准农田建设项目的实践与管理工作。

本研究属于质性研究范畴，旨在通过对一个典型情境的深入剖析来揭示问题的复杂性。研究以广东省高标准农田建设项目作为一个完整的实证案例。选择此案例并非出于其具有统计代表性，而是因其具有“典型性”与“启示性”：广东省作为经济大省和耕地保护压力较大的地区，且地形破碎，其在高标准农田建设中遇到的部门协同、数据冲突与选址悖论等问题表现得比较集中、充分，为理解全国范围内的类似困境提供了一个极佳的分析样本。

2.1. 研究设计

参与式观察：作为项目过程的亲历者，研究者直接参与了从项目选址、规划设计、方案评审到“上图入库”申报、竣工验收等全流程。这一身份使得研究者能够近距离观察基层干部与不同部门打交道时的真实态度、策略以及所面临的制度性约束。

非正式访谈与工作交流：在日常工作中，与市、县级农业农村局和自然资源局的业务骨干、乡镇分管领导及村干部进行了大量围绕具体业务问题的讨论。这些交流虽非正式结构化访谈，但因其发生在真实工作场景中，更能反映执行者的真实想法与困境，是构成理解“不敢干、不想干”心态的关键。

工作资料分析：系统收集并分析了在此期间产生的大量内部工作文件，包括但不限于项目可行性研究报告、各部门的协调会议纪要、规划设计草图与终版方案的对比、以及针对“上图入库”审核反馈意见的沟通记录。这些资料真实记录了政策规则与实践需求碰撞的原始痕迹。

2.2. 研究方法

问题识别：从大量具体的、琐碎的实践冲突(如某块好田因图斑问题无法入库，某条机耕路因范围线规则无法修建)中，反复比对、归纳，识别出共性的、结构性的问题。

模式提炼：将分散的问题现象进行聚类，最终提炼出“部门协同壁垒”与“时序悖论”这两个核心分析模式。

对策生成：所提出的“建设范围”模式及管理建议，并非理论推演的结果，而是对实践中已被证明有效或具有高度可行性的本土经验(如自然资源部门自身耕地整治的经验)进行的总结、提炼与系统化。

3. 文献述评与研究框架

3.1. 关于政策执行偏差的研究

政策执行是连接政策目标与政策结果的关键环节。国内外学者普遍认识到“政策蓝图”在落地过程中必然会发生演变与偏离。早期的“自上而下”模型强调中央控制，而“自下而上”模型则关注基层官员的自由裁量权。结合中国国情，学界常用“政策变通”、“选择性执行”等概念来解释基层为何及如何偏离政策初衷。这些研究为本文明晰“执行偏差”这一现象提供了理论基础，本研究意在揭示在高标准农田建设这个多部门参与的复杂项目中，偏差产生的具体细节。

3.2. 关于跨部门协同治理的研究

高标准农田建设涉及自然资源、农业农村等多个部门，其执行困境本质上是协同治理难题。学界认为，部门间因职能分割、资源竞争和目标差异而形成“孤岛现象”或“碎片化治理”。推动协同需要建立有效的“协同机制”，包括信息共享、激励相容的制度设计等。现有研究为本文分析“政策篱笆”问题提供了核心视角，本研究是对特定项目场景下部门数据与规则冲突的实证研究。

3.3. 关于农业项目评估与选址的研究

在农业项目领域，选址是决定投资效率的核心。现有研究多从经济收益、生态适宜性等角度构建选

址评价指标体系。然而，这类研究通常隐含一个前提，即项目逻辑是“筛选最优”。对于因政策压力而导致选址逻辑异化为“规避风险”，以及由此产生的长期资源错配问题，即本文所揭示的“马太效应”。

3.4. 研究框架

基于以上，本文构建一个整合性的分析框架，以系统解构高标准农田建设的选址困境，该框架揭示了宏观政策如何影响微观项目逻辑的传导路径。

宏观－微观张力：分析国家顶层设计的向地方项目转化过程中，因何产生偏差。

部门协同壁垒：以“政策工具”理论为透镜，剖析不同部门的治理逻辑、数据系统与规则工具如何相互作用，形成“政策围栏”。

内在悖论：揭示在不确定性与强问责环境下，项目选址从“培育潜力”的逻辑，异化为“筛选现状”的逻辑的过程与后果。

本框架将上述三个维度有机串联，旨在为理解高标准农田建设困境提供一个更系统、更具解释力的视角。

4. 项目选址与实际需求的冲突

4.1. 宏观规划与微观执行的偏差

中共中央办公厅、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》中，提出优化高标准农田建设空间布局和时序安排，优先在东北黑土地地区、平原地区、具备水利灌溉条件地区以及粮食产量高和增产潜力大地区开展建设[3]。高标准农田建设项目选址在宏观层面具有高度共识，即将资源集中于产能潜力最大的区域。然而，宏观层面的选址原则在转化为微观层面的具体项目时，却因执行机制的不完善、不匹配而产生显著偏差。

4.2. 执行规则对实践需求的背离

政策工具与实践需求脱节的主要原因，是因为僵化的规则成了项目落地环节中的一座“大山”，以广东省的实践为例，所有项目均需通过“农田建设管理系统”进行“上图入库”审核，其中地类一致性检查成为项目通过的强制性前置条件。规则要求项目边界必须为自然资源部门划定的“耕地”（水田、水浇地、旱地）地类图斑。

该项规定在实践中有较多问题，有以下两个问题居多：

第一，它既排除了具备耕作潜力的土地，又纳入了部分不具备耕作潜力的土地。自然资源部门的耕地数据，为数据库数据，高标准农田建设项目开展过程中，勘察设计单位会对范围线进行实测，采信数据库数据却将实测数据弃之不用，本质上是脱离实际的做法。部分耕地为撂荒地，通过简单地修建道路沟渠即可恢复为优质耕地的地块，因数据库的地类不符而无法纳入建设范围。部分不具备耕作潜力的地块但又被纳入耕地数据库地类，造成了船大难掉头，错误难纠正的困境。

第二，“范围线”的管理规则，一定程度上忽视和割裂了农田生态系统的整体性。按照规则要求，高标准农田建设项目范围，必须为自然资源部门划定的“耕地”地类图斑，在项目建设范围线划定时，必须且只能上传“耕地”地类图斑，但项目实际建设时，必然会修建机耕路、灌溉渠、排水沟等基础设施，该类设施并不存在对土地有强烈的分割作用，忽视了农田生态系统的整体性。按照现行政策规则，直接导致了：“所有高标准农田建设项目新建的基础设施都落在了项目范围线以外”的奇怪现象。这种人为分割不仅违背了农田水利工程系统性、整体性规划设计的基本原理，更向基层传递了错误信号，让基层“不敢干、不想干，怕担责，怕占用耕地”，束手束脚，不知道如何开展建设。

上述问题反映了各部门之间，在管理目标、数据标准与作业流程上缺乏有效协同合作、部门之间缺乏交流。这种部门间的“政策围栏”，使得高标准农田建设这一系统工程在执行层面被碎片化，削弱了项目的整体效益。

4.3. 政策工具优化的路径建议

虽然是自然资源部门与农业农村部门耕地管理“一张图”，但跨部门协同上因权责的划分不同，部门间难免会产生一些沟通阻碍，为弥合宏观规划与微观实践的鸿沟，高标准农田建设的选址机制应从以下两方面进行优化：

1、项目选址应与实际相符

应将自然资源部门的地类数据作为重要参考而非决定性依据。选址工作上应遵循实地、实测、实际，对于自然资源部门不实耕地数据应及时纠偏，对于群众有意愿，百姓有期望的地块，应建尽建，要充分做到建有所效，设有所成，应将项目选址作为项目中最关键的一环来开展，而非为了凑数而将耕地数据生搬硬套。

2、采用“建设范围”整合项目要素

改变当前割裂的“范围线”管理模式，借鉴自然资源部门耕地集中整治的经验，划定“建设范围”。在此区域内，允许对田、水、路进行一体化规划设计与建设。

核心指标：

统计建设规模：以整个项目建设区的总面积为准。

核算净耕地面积：统计区内耕地(现场实地为准，非自然资源部门数据库地类数据)的净面积。

产能提升系数：项目建成后，单位耕地面积的粮食产能应不低于既定标准。

耕地质量等级：项目验收时，区内耕地平均质量等级应达到所在省市高标准农田的等级(应做到因城施策，将目前国内按片区划分的耕地质量等级、粮食产能标准，修改为以省市内部自行根据实际制定的划分粮食产能标准作为依据，做到因城施策，切合地方实际)。

弹性指标：

管控基础设施建设占比：通过(建设规模-净耕地面积)/建设规模计算出基础设施占地比率，设定该占比可根据各省市实际，自行制定标准，同时预留上下浮动空间，作为一项核心控制指标，保障项目规划设计的合理性。

建立负面清单：

建立科学的耕地认定机制，不得认定坡度大、耕地散、稳定性差的地块为高标准农田范围。

禁止以任何形式破坏农田生态环境(如占用耕地并造成耕地破碎化、截断水源后不新建引水源等)。

禁止虚假包装，将建设用地、公路项目等包装成为高标准农田服务的基础设施纳入项目以规避审查。

改进后不仅能优化目前项目实践过程的部分问题，并且更符合工程建设开展的实际需要，同时也更有利于基层对高标准农田建设项目进行理解和执行，充分利用政策工具提升各部门之间的协同性加强了基层的执行力。

5. 先达标还是先选址？

高标准农田建设作为一项重要的国家战略，政策影响大、覆盖人群广，是一项综合性的国家工程。本章为剖析一个核心矛盾点：在项目落地过程中，是应优先筛选已接近或已达到“高标准农田”定义的地块，还是应优先选择对具有潜力的地块进行投资以使其达标？这一“标准与选址的时序悖论”深刻影响着项目的资源配置效率与长期成效。

5.1. 农业生产的不确定性与基层执行困境

高标准农田建设项目属公益项目，具有典型的公共投资属性，但其产出效能深受农业生产内在风险的制约。与国省道、高铁等工程系统不同，后者处于受控环境中，其投入－产出关系相对线性且可预测。然而，农业生态系统是一个开放且高度复杂的系统，其生产过程面临着多重不确定性。这种不确定性至少源于三个层面：

自然风险：台风、洪涝、干旱等极端气候事件频发，可直接导致项目区农作物减产甚至部分基础设施损毁；

市场风险：农产品价格波动、生产成本变动等因素，可能影响农民持续投入的意愿，导致项目建成后仍面临撂荒风险；

社会风险：农村劳动力变化、土地流转等问题，也直接影响了项目可持续运营的基础。

这些系统性风险传导至政策执行层面，便转化为基层治理者的风险规避倾向。实践中，“地平整、土肥沃、田成方、林成网、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排”的二十四字方针，本应是描绘高标准农田建成后美好愿景的方向性指引，但在缺乏分级、分类的量化考核标准下，极易被异化为刚性的审计问责条款。基层干部普遍面临一个现实选择问题：项目建成后，若非因自身决策因素导致的部分指标未能完全达到理想状态，责任应如何界定？这种政策期望与考核容错机制之间的模糊性，是导致“不敢为、不愿为”心态的制度性根源。

5.2. “先有鸡还是先有蛋” [4]的现实悖论

这就引出了一个根本性的矛盾，一个“先有鸡还是先有蛋”的问题：到底是必须先找到那些基本符合高标准农田标准的地块，才能将其选为项目区？还是应该先选定有潜力的地块，再通过投资和建设将其提升到高标准？

如果一块地本身条件不够好，那么仅仅为它多修一两条渠、一两条路，就能让它一跃成为高标准农田吗？这个标准难以把握。出于规避风险的考虑，基层干部在选址时，自然会倾向于选择那些本已条件较好、风险更低的耕地。这便不可避免地陷入了一个恶性循环：差田因为得不到整治而越来越差，好田因为持续获得投资而越来越好，形成“强者恒强，弱者恒弱”的局面。长此以往，差田的问题(比如田坎塌方)甚至可能蔓延，影响到旁边的好田，最终损害区域整体的农业生产能力。

5.3. 理清思路：以“建设提升”为导向重新定位选址

要打破这个僵局，必须重新厘清项目选址的核心目标。我们必须将选址工作提升到战略高度，其根本目的不是为了“找到”一片现成的高标准农田，而是为了“建成”一片高标准农田。

因此，在充分尊重村民意愿的前提下，应转向以问题为导向、分片区治理[5]的路径。重点在于对各地区田块的关键限制性因素进行诊断，然后“对症下药”，通过投资来补齐短板。高标准农田建设应该是一个通过投入使其发生质变的“培育”过程，而不是一个在现状基础上“优中选优”的“筛选”游戏。只有这样，才能真正盘活存量耕地资源，实现整体产能的提升。

6. 结论

本研究围绕高标准农田建设政策在地方实践中的执行偏差，重点分析了“项目选址与实际需求冲突”和“标准与选址的时序悖论”两大实践困境。研究显示，这些困境的根源并非宏观政策方向的错误，而在于政策工具在微观执行层面的不适配以及项目逻辑在基层实践中的认知错位。

首先，部门间的“政策围栏”是造成选址偏差的结构性原因。以广东省“上图入库”的实践为例，自

然资源部门与农业农村部门，因数据标准、管理规则的不协同而产生了矛盾。僵化的“地类图斑”检查和割裂的“范围线”管理，不仅将有潜力的耕地排除在建设范围之外，更从物理空间和治理逻辑上破坏了农田生态系统的整体性。

其次，“先有鸡还是先有蛋”的时序悖论，当缺乏清晰的建设性标准和容错机制时，基层干部作为决策者，为规避审计风险，必然倾向于“择优而建”。这虽然在单个项目上降低了风险，却在整体上导致了“好田愈好，差田愈差”的资源极化现象，与通过投资实现耕地产能整体提升的战略初衷背道而驰。

综上所述，推动高标准农田建设从“高标”走向“高效”，必须进行系统性的机制优化。未来的政策调整应致力于打破部门壁垒，推动数据共享与规则互通，将选址逻辑从唯“数据库”论转向以“从实际出发”为核心的实地评估。

唯有如此，才能将高标准农田建设从一个静态的“筛选”工程，转变为一个动态的、可持续的“创造”与“提升”过程，真正筑牢国家粮食安全的根基。

参考文献

- [1] 切实加强耕地保护 抓好盐碱地综合改造利用[J]. 求是, 2023(23): 4-8.
- [2] 姜瑶, 黄乾, 于晓蕾. 高标准农田建设上图入库工作探析[J]. 山东水利, 2024(11): 71-73.
- [3] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《逐步把永久基本农田建成高标准农田实施方案》[J]. 中国农业综合开发, 2025(4): 4-7.
- [4] 李璐. 由“先有鸡还是先有蛋”谈起——格兰杰因果检验[J]. 中国统计, 2012, 27(1): 29-29.
- [5] 陈国庆, 刘光盛, 乔子源, 等. 丘陵山区耕地田块细碎化测度及分类治理策略[J]. 农业工程学报, 2025, 41(20): 281-291.