

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

高标准农田建设的理论解构与现实考察

郭晓鸣 温国强 郑荏元

摘要：持续推进高标准农田建设，是发展农业新质生产力、走中国特色农业现代化道路的基础支撑。本文构建高标准农田建设的“制度变迁—产权配置—制度激励”分析框架，全面考察其进展、困扰与深层次矛盾。研究发现：从理论层面看，高标准农田建设的制度变迁是围绕粮食安全战略的边际改进过程，持续优化的制度体系使得农地产权配置市场发生适应性调适，进一步影响了制度激励的传导逻辑。从现实层面看，高标准农田建设在项目精准度、农业生产韧性、筹资渠道、监管与管护效能四个方面取得了显著进展。但由于耕地保护制度的特殊公共属性以及制度激励工具的后天设计缺失，高标准农田建设面临着制度性交易成本高、财政投资依赖度大、配套政策协同度低以及建管用衔接不畅的现实困扰。为此，本文认为，进一步推进高标准农田建设，应有效发挥基层主体监督在降低制度性交易成本中的柔性功能，建立收益与融资挂钩机制以减少财政投资依赖，探索部门联动式激励机制以促进配套政策协同，坚持系统性理念推动整体区域建设。

关键词：高标准农田建设 耕地保护 粮食安全 制度分析

中图分类号：F321.1；F323.2 **文献标识码：**A

一、引言

耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基。从耕地禀赋看，相比世界农业发达国家，中国在人均耕地数量与质量上并不占优势：全国人均耕地面积仅有 1.36 亩，不足世界平均水平的 40%，耕地质量平均等级仅为 4.76 等^①。可以预见，在农业强国建设的道路上，相对劣势的耕地禀赋无疑是最为突出的资源短板，必须落实好最严格的耕地保护制度。面对严峻的耕地保护形势，习近平总书记

[资助项目] 国家社会科学基金重大项目“新型农村集体经济的发展路径、运行机制与政策支持研究”（编号：23&ZD111）。

[作者信息] 郭晓鸣、郑荏元，四川省社会科学院；温国强（通讯作者），中国社会科学院大学应用经济学院，电子邮箱：wgq9711@163.com。

^①资料来源：《加强黑土地保护利用和退化土地治理 耕地质量正全力提升》，<https://news.cctv.com/2024/06/26/ARTIgsOk89D6gvhnWq5ys0J240626.shtml>。

明确指出：“保耕地，不仅要保数量，还要提质量。建设高标准农田是一个重要抓手，要坚定不移抓下去，提高建设标准和质量，真正实现旱涝保收、高产稳产。”^①当前，作为耕地保护领域的核心政策，高标准农田建设已经成为保障国家粮食安全的基础性工程。

从国际经验看，加大农田建设领域的投入力度是世界农业发达国家保护本国耕地的普遍做法。美国、加拿大、澳大利亚等综合性农业强国的耕地资源禀赋优越，其农田建设以机械化设备和灌溉设施的大规模配套为主要特征；政府主要承担服务功能，并负责部分公益性强的大型水利设施建设，剩余设施则由私人企业与农民自行建设。日本、德国、荷兰等特色农业强国的耕地资源相对紧缺，其农田建设更加强调精准地提升耕地质量与生产效率，并且十分重视农田生态建设；由于私人部门自行建设的主动性不足，政府采取了更加积极有为的举措，从制度建设、资金筹集和后续管护等环节给予全过程支持（韩杨等，2022）。此外，基层自组织的上下衔接功能也保障了农田建设项目的平稳推进。从不同类型世界农业发达国家的建设经验可以看出，尽管政府行政力量的支持重点不同，但基于农田建设公益性突出的特征，各国都不约而同地加强了农田建设的制度供给。

回归中国的农田建设领域，建设旱涝保收、高产稳产的高标准农田是极具中国特色的集成式政策。党的十八大以来，支撑高标准农田建设的制度体系日臻完善、制度供给力度逐步加大、制度激励传导机制越发清晰。但随着高标准农田建设不再强调单一的面积增长，而是步入“量质并重”的全新时期，现有制度在基层的实际运行也面临诸多现实困扰。因此，从制度层面解构高标准农田建设的底层逻辑，全面考察已有进展与运行现状，既有迫切的政策需求，也有重大的现实意义。

从最新政策表述看，党的二十届三中全会指出要“完善高标准农田建设、验收、管护机制”^②。《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》指出，“加大高标准农田建设投入力度，推动逐步把具备条件的永久基本农田建成高标准农田，提高建设标准和质量”^③。从国内研究动态的数量变化看，与高标准农田建设相关的期刊论文数量由2011年的55篇增至2023年的376篇。由此可见，高标准农田建设已经成为政策研究领域与学术研究领域的热点主题。尤其是近年来，高标准农田建设领域的问题频发，瞒报虚报、闲置抛荒、偷工减料等深层次矛盾更是引发广泛的社会关注。

概括而言，目前在高标准农田建设的研究领域中，与本文相关的研究主要有以下两类。

在政策性研究层面，现有研究围绕高标准农田的耕地保护功能，着重探讨其在制度层面的变迁过程、问题挑战与优化路径。从耕地保护制度看，党的十八大以来，高标准农田建设逐渐成为“数量、质量、生态”三位一体耕地保护制度体系中的重要一环（韩杨，2022）。从现实问题看，高标准农田建设存在重视增量但忽视存量、建设任务与资金供给倒挂、职权标准与统筹机制缺失、多方数据交叉

^①参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第8页。

^②参见《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?jump=true。

^③参见《中共中央 国务院印发〈乡村全面振兴规划（2024—2027年）〉》，https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11846/202502/content_7002798.html。

重复、重视建设但忽视管护的五大共性障碍（郭晓鸣和丁延武，2022）。若以新发展理念为要求，高标准农田建设还面临着发生产权纠纷的潜在风险，极易损害农民权益（姚志和高鸣，2024）。从优化路径看，已有研究强调高标准农田建设需增强资金投入并且重视建管用一体化的系统推进（于法稳等，2024），也需要与耕地地力提升等相关政策协同联动（韩杨等，2022）。

在实践性研究层面，现有研究主要探讨了高标准农田建设的运行机理与制度绩效。从运行机理看，高标准农田建设主要依靠政府行政力量推动，属于自上而下的任务推动型项目，需要广泛调动多级条块联动（史普原和李晨行，2021）。在条块传导机制中，直接承担高标准农田建设项目管理的是县级农业农村部门，其在激励传导链条上既受到上级规划引领的激励，又要整合内外部资源对具体建设工作进行指导（郭珍和曾悦，2023）。除此之外，在政府引导下，高标准农田建设的实际运行也依赖于建设主体、村集体和农户等多元主体的参与和互动（于法稳等，2024）。但高标准农田建设并不强制改变农户与土地的关系，因此，地方政府倾向于维持经营关系不变，仅从工程角度展开协作（刘同山和张毅，2024）。从制度绩效看，现有研究侧重于讨论高标准农田建设对粮食安全战略的支撑作用。实践中，高标准农田建设可以显著提升粮食种植比例（钱龙等，2023）与亩均产量（陈莉莉和彭继权，2024），极大地提升农民的种粮收益与积极性，且这种提升效果在粮食主产区更加明显。在传导机制上，发展农业社会化服务（孙学涛，2023）、带动适度规模经营（钱龙等，2024）、提升农业生产效率（孙学涛等，2023）是高标准农田建设保障粮食安全的主要途径。

现有研究阐述了高标准农田建设的演进与现状，剖析了实践中存在的突出问题，为持续推进高标准农田建设奠定了研究基础。但从发展视角看，仍然存在一定拓展空间。第一，现有研究多数从政策梳理和归纳总结出发，较少上升到理论研究高度，尤其是缺乏系统的经济学分析。第二，现有研究指出了一系列相关实践中的突出问题，但很少解释其中所隐含的制度逻辑和深层次矛盾。第三，现有研究在设计优化路径时，仍然停留在对表层问题的破解和突破上，缺乏对高标准农田建设未来政策取向的战略思考。鉴于此，本文以解构高标准农田建设的制度逻辑为研究起点，构建“制度变迁—产权配置—制度激励”分析框架，全面考察高标准农田建设的进展、困扰与深层次矛盾，并结合理论与实践提出对策建议。

本文可能的边际贡献包括以下三个方面。一是丰富与拓展中国耕地保护制度与农业生产经营领域的理论研究。本文突破以往研究仅聚焦政策效果的分析范式，通过构建“制度变迁—产权配置—制度激励”分析框架，从经济学视角解构高标准农田建设的制度逻辑，阐释高标准农田建设的制度变迁如何围绕粮食安全战略实现动态演化，剖析“三权分置”制度下高标准农田建设的农地产权配置如何发生适应性调适，辨析高标准农田建设的多中心主体行为与激励相容条件，能够更好地从理论层面理解耕地保护制度与农业生产经营的协调关系。二是系统考察并分析高标准农田建设的现实基础。本文基于理论分析框架，从现实出发梳理高标准农田建设的实际进展和基本特征，识别高标准农田建设过程中既有矛盾和全新问题交织的现实困扰，揭示导致现行制度运行不畅和效率偏低的深层次矛盾。三是从长远发展视角讨论高标准农田建设的政策优化方向。基于对现实困扰的分析，本文提出下沉式治理、收益与融资挂钩、部门联动式激励和整体区域推进四个维度的改进方向，以期纠正高标准农田建设在

基层实践中的偏离，为 2035 年永久基本农田全部建成高标准农田提供政策建议。

二、高标准农田建设的“制度变迁—产权配置—制度激励”分析框架

高标准农田建设具有投入资金多和回报周期长的特征，对制度供给的强度与效率有着更高要求。回顾过往实践，中国的高标准农田建设经历了内涵逐渐清晰、标准日益规范、保障逐步完善的演变过程，推动着高标准农田建设的农地产权配置发生适应性调适。在产权配置调适过程中，高标准农田的制度激励结构也需要进行适应性变动，原先潜在的制度创新收益空间被改变，形成交织成网的复杂治理格局。在这种治理网络下，相关主体通过反馈渠道表达制度创新需求，形成制度变迁新的动力，推动着高标准农田建设的制度体系逐渐完善。基于此，本文构建“制度变迁—产权配置—制度激励”分析框架，按照制度变迁推动产权配置适应性调适、产权配置动态调适影响制度激励结构、制度激励进一步催生制度变迁需求的逻辑闭环，从理论层面解构高标准农田建设的制度逻辑^①。

（一）高标准农田建设的制度变迁：以粮食安全为核心线索

由于正式规则与非正式规则的复杂性，制度变迁的短期路线是难以预测的，但长期方向却是可以预测并相对稳定的（诺斯，1994）。自 2004 年中央“一号文件”首次提出“高标准基本农田”概念以来，高标准农田建设的内涵经历了由侧重数量向数量与质量并重的转变，并始终围绕着保障粮食安全的核心线索展开。最初，高标准农田建设以加大土地整治力度为基础，重点关注中低产田改造与耕地质量提升。2013 年国务院批准实施《全国高标准农田建设总体规划》后，高标准农田建设逐步转向大规模、系统化推进，强化了水利设施与生态保护的配套建设，并将贫困地区和粮食主产区作为优先建设区域。随后，探索出创新的投融资机制和跨省耕地指标调剂方式，更加强调精细化、智能化与全过程管理，并且积极鼓励多元主体参与建设和管护^②。

1. 高标准农田建设的制度变迁动力。制度创新带来的边际报酬先递增后递减，最后受限于经济环境与技术手段，可获得的潜在收益逐渐趋近于零。换言之，当制度安排不符合经济运行实际时，就需推动制度变迁，呈现出从一个制度均衡走向另一个制度均衡的特征（丰雷等，2019）。从驱动视角看，推动制度不断变迁的动力来自外部性内部化、实现规模经济、克服风险厌恶和降低交易成本等产生的潜在收益，即制度创新的主要目的是获得现有制度下无法获得的潜在收益（戴维斯和诺思，2019）。

高标准农田建设的制度变迁动力来自农户与政府的双重诉求。在农户维度，家庭承包制形成了以农地均分为基本特征的小农超小规模经营。事实上，分散化小农对于改造自家耕地的意愿其实并不弱，但未能形成有效率的实际行动。其原因在于以下两方面：一是难以负担改造成本；二是若邻近地块不能同步改造，则改造自家耕地的效益将大打折扣。以上两点导致农田建设领域的内部投入严重不足。此时，基层农户对制度创新的诉求体现为：借助高标准农田建设将改造与组织协调成本从小农转移至

^①因篇幅所限，详细的分析框架图未予展示，具体见《中国农村经济》网站或中国知网查看本文附图 1。

^②因篇幅所限，基于历年中央“一号文件”的制度变迁图未予展示，具体见《中国农村经济》网站或中国知网本文附图 2。

政府、企业等外部主体，拓展分散化小农在农业经营、农地溢价与就业参与中的潜在收益。在政府维度，国内耕地数量与质量管理的严峻形势以及国际农产品供应链的不确定性，严重冲击粮食安全。此时，政府对制度创新的诉求体现为：推进高标准农田建设用于保障国内粮食稳定供给、抵消国际农产品市场的波动风险，由此可以获得的潜在收益是保障国内粮食稳定供给对经济运行绩效的正外部性。总体来看，高标准农田建设的制度变迁动力来源于持续内化和逐渐清晰的外部潜在收益；并且随着制度创新的边际报酬逐渐降低，制度框架越发健全。

2. 高标准农田建设的制度变迁目标。制度创新包括多种制度安排组合形成的策略空间，制度变迁的目标在于从策略空间中选择潜在收益净现值最大的一种。在此过程中，相关利益主体需要感知到制度创新的潜在收益，再从策略空间中作出选择决策，最后通过设计制度工具实现制度变迁目标（戴维斯和诺思，2019）。因此，制度供给主体的偏好与利益会影响制度变迁目标（杨瑞龙，1994）。

基于上述对制度变迁动力的分析可知，农户与政府在农田建设领域均有制度创新需求，理论上可供选择的策略空间包括：农户自行建设、农户以集体行动形式建设和政府安排建设。结合家庭承包制下“农地均分”的中国现实来看，前两类策略虽在实践中有所体现（例如农户对承包地的适应性改造以及村集体“一事一议”的小规模土地整治项目），但受限于建设成本与组织成本，这两类策略事实上难以在全国更大耕地范围内统一推进。于是，为了满足农田建设领域迫切的制度创新需求，制度供给主体便必然会上移到政府维度。即在维持家庭承包制的基础上，由政府结合基层的制度创新需求，通过设计新的制度工具来推进农田建设。此时，政府作为制度供给主体，其制度变迁目标具有显著的双重属性，不仅需要体现国家战略需求，而且需要保护农户对农地的基本权利诉求。因此，政府开始采用高标准农田建设这一制度工具，其中遵循的制度变迁目标为：在保障经济效益与社会效益的基础上维护国家粮食安全。总体来看，高标准农田建设在政策设计之初，充分考虑到家庭承包制下“农地均分”的产权排他性，并且最大限度地维护了国家粮食安全的战略需要。

3. 高标准农田建设的制度变迁形式。制度变迁形式可分为诱致性制度变迁与强制性制度变迁。其中，诱致性制度变迁是由个人或群体在潜在利益牵引下，自下而上渐进推动的过程，依据一致性同意原则和经济原则推动制度创新，但会面临外部性和“搭便车”问题；强制性制度变迁更多以政府或国家为主体，凭借强制力量降低组织和实施成本，但会面临治理集团的有限理性、集团利益冲突、过度行政化等问题（Lin，1989）。理论意义上，二者相互协调，共同塑造了制度变迁的外在形态。

高标准农田建设的制度变迁既有强制性制度变迁的突变性，也有诱致性制度变迁的渐进性。从强制性制度变迁看，2004年首次将“高标准基本农田”概念写入中央“一号文件”的背景是：自进入新世纪以来，城市加速扩张，农村耕地数量与质量受到严峻考验，政府需要采取强制性制度变迁来守住粮食安全底线。2012年国土与农业部门先后出台全国性建设规范与建设标准，成功建立起高标准农田建设的标准体系，破除了各地建设水平不一的现实弊病。2018年国务院机构改革使得高标准农田建设结束了发改、财政、国土、水利、农业“五牛下田”的工作局面，正式转由农业农村部门统一领导。这些制度变迁过程中的关键节点，奠定了高标准农田建设在一段时间内的发展基调。从诱致性制度变迁看，高标准农田建设内涵的修正与拓展受到自下而上的制度创新需求引导，且政府内部也有对现有

相关工作推进机制的优化需求。如最初的高标准农田建设并未涉及防护林、农田林网、小型农田水利工程等内容，但由于基层实际建设中呈现出对配套设施的强烈需求，这些内容逐渐被加入高标准农田的建设内容中。同时，最初的高标准农田建设缺乏统一的标准体系，多个部门执行着差异化标准，导致基层实践中的建设质量与推进效率不高。因此，政府逐步规范建设标准与内部管理机制，目的是减少标准不一致的绩效损失，以及降低条块分割、多重领导下的组织协调成本。总体来看，高标准农田建设的制度变迁主要存在两种形式：一是遵循自上而下出台的制度安排，强制性革新工作内容与方式的质变；二是顺应自下而上的制度改善需求，使制度服务种类逐渐增多、推进机制逐渐优化的量变。

（二）高标准农田建设的产权配置：以“三权分置”为基础条件

高标准农田建设扎根于中国农地制度，尤其是以集体所有权为核心的农地产权制度成为高标准农田建设的基础性、根本性制度依托。从已有改革历程看，在家庭联产承包责任制之后，农地产权制度经过改革创新，逐步过渡到所有权、承包权、经营权“三权分置”格局（郜亮亮，2023）。从产权配置过程看，“三权分置”通过经营权的设立与优化配置，实现了以土地为核心的农业要素重组，有利于提升土地利用效率与农业劳动生产率（刘守英，2022）。但在“三权分置”制度安排下，以小农户为主体、以细碎化农地流转为特征的传统模式，并不能有效地推动高标准农田达到适度规模经营条件。于是，其农地产权配置目标、规则与绩效需要进行适应性调适^①。

1. “三权分置”下高标准农田建设的农地产权配置目标。科斯第一定理指出，当产权明晰时，交易费用为零，资源配置始终有效，与初始的所有权形式无关（Coase, 1960）。但当交易成本为正时，细分产权将出现产权公共域现象，即利益相关群体可以设法从产权公共域获取潜在收益，此时为了保证资产收益最大化，需要合理的产权配置来遏制过度获取潜在收益的行为。换言之，由于细分产权的价值不同，“三权分置”下细分产权应当配置给具有比较优势的所有者。

在“三权分置”制度框架内，农地产权配置的目标为：坚持土地集体所有、稳定承包权和放活经营权，保障各类主体权益，优化土地要素配置。但从现有农地分配格局看，自由流转市场在配置小规模、细碎化土地方面存在交易成本高、配置效率低以及难以保持长期化与规模化的现实障碍（郜亮亮和纪月清，2022）。这表明，在经营权设立后，单纯依赖市场依然无法实现土地要素的有效配置。为此，“三权分置”下高标准农田建设的农地产权配置目标为：基于农村土地家庭承包与“三权分置”的制度安排，借助高标准农田建设这一制度工具，实现土地连片的适度规模经营，即土地要素有效配置。但是，相比普通农地，高标准农田的收入增长不单取决于地块平整带来的生产条件改善，而且与农田水利、电力、道路等地上附着物以及科技、管护等服务水平相关联。这些额外价值成为利益相关群体获取潜在收益的来源。因此，为了获取潜在收益并匹配高标准农田建设情景下的产权配置目标，各地展开了一系列适应性探索。例如，在保持土地承包关系稳定并长久不变的基础上，依托流转市场转型进一步放活经营权（王术坤和林文声，2023），或者依托政府对集体所有权实现形式的创新来整

^①若无特殊说明，此处与后文的农地产权配置更多指的是高标准农田建设涉及的经营权配置，“三权分置”是高标准农田建设的农地产权配置目标、规则与绩效进行适应性调适的基础条件。

合经营权（郜亮亮和纪月清，2022；王海娟，2024）。在此适应性探索过程中，保障集体成员权益的方式包括充分发挥小农户自主选择权、集体共同决策权以及市场合约规范性。总体来看，高标准农田建设的农地产权配置仍然以实现土地要素最优配置为核心目标，即高标准农田应当既准确配置给有真正种植需求的群体，也向管护能力强、使用效率高的群体倾斜^①，最终实现外部潜在收益的内部化。

2. “三权分置”下高标准农田建设的农地产权配置规则。产权配置既可由市场行为或风俗习惯、价值信念、文化传统等非正式规则确定，也可由政府安排或法律法规等正式规则确定（巴泽尔，2017），若在正式规则下产权配置的交易成本越高，交易双方越会用非正式规则来规范产权配置行为。

高标准农田建成后，一般由县级农业农村部门验收，所形成的农田道路、水利设施等资产需移交给乡镇政府，并依据项目实际建设情况，确权移交至村集体。这些资产权属与所属农地通常采取捆绑方式，即获得农地经营权的同时也获得了农地上的资产使用权，并且需要承担管护责任。因此，高标准农田建设的农地产权配置规则既有政府层面的正式规则，也有来自市场层面与社会层面的非正式规则。在政府层面，由于“三权分置”改革的体制惯性和规模偏好，部分地方政府会在维护集体土地所有权和保障小农承包权的基础上，通过在规划方案中融入规模化要求，或者在建设后衔接规模经营政策与农业社会化服务项目，积极引导经营权在地理空间上集中配置。此类配置规则的突出优势在于可以依托行政推力快速形成规模化经营，劣势是组织成本较高，并且基层部门为了应对建设任务，可能在实际执行中背离维护集体和小农权益的政策目标。在市场层面，有序的流转市场可以逐步将高标准农田建设的潜在收益转换为粮食产能，减少对潜在收益的无序竞争，实现农地产权配置市场的交易成本最小化。此类配置规则的优势在于能够成本较低地匹配到具有比较优势的经营主体，劣势是市场竞争可能导致小农被挤出或边缘化。在村庄社会层面，为了维护小农户利益和防止政策垒大户，村集体需要通过耕地置换、经营权互换等方式，满足自给型小农的基本耕种需求。此类配置规则的优势在于可以缓解“规模偏好”排挤小农，劣势是经营效率提升有限。总体来看，高标准农田建设的农地产权配置规则应当以土地要素最优配置为导向，由政府、市场与村庄社会共同构成规范化运行的规则集合。

3. “三权分置”下高标准农田建设的农地产权配置效率。产权公共域的存在会产生租值耗散，造成不必要的效率损失。张五常（2014）认为，租值耗散是竞争使用资源导致资源价值下降或消失，而市场是唯一不会导致租值耗散的竞争机制。但在交易成本为真的真实世界中，市场机制并不完美，总会有部分资产属性，因为度量成本过高而进入产权公共域。此时，减少度量成本、缩小产权公共域的方法有两种：第一，扩大交易规模，减少对接多个交易主体的度量频次；第二，诱导当事人将资产属性视为已经被自己拥有，从而减少对产权公共域的过度竞争（巴泽尔，2017）。

为了实现“三权分置”下高标准农田建设的农地产权配置目标，缩小产权公共域范围、提升农地产权配置效率成为必要条件。从上述对产权配置目标的分析中可知，实践中一部分高标准农田建设伴随着地方政府对经营权集中的引导性安排，除改造原有农地外还进行了并块整理，表现为以“确权不

^①在高标准农田的产权配置中，此类群体通常为具有比较优势的新型农业经营主体，或农业社会化服务组织与小农户的组合。但是，判别哪些主体具有比较优势，不应该由政府强制安排或设置硬性标准，而应该通过市场机制识别。

确地”的方式推动“小田并大田”改革（王海娟，2024）。此时，正式规则牵引着农地产权配置市场转型。另一部分高标准农田建设仅在原有农地上进行基础设施建设，地方政府在后续的经营权配置上不进行引导性安排，此时农地产权配置以市场与社会的非正式规则为主。上述两类方式部分优化了经营权配置，但也存在新的效率损失。在政府层面，效率损失源于地方政府对经营权集中的引导性安排，导致高标准农田上的资产权属滞留在建设部门或乡镇政府，难以准确和及时移交到村集体。此时，降低效率损失的方式是出台细致的资产移交规则。在市场层面，效率损失源于对细碎化经营的突破有限，小农户仍难以形成有效率的集体行动。此时，降低效率损失的方式是引入村集体的事前协调功能，或者在建设前做好农地权属的集中工作。在村庄社会层面，效率损失源于关系治理压力下，村集体被动地承担了过多管护责任，导致管护与经营缺乏联动，容易出现掠夺式耕作行为。此时，降低效率损失的方式是严格履行资产管护权责的划分标准，避免村集体代替经营主体承担管护责任。总体来看，为了实现高标准农田建设下农地产权的有效率配置，需要更加细致、明确的资产移交规则以及合理有序的经营权集中，并且利用市场机制搜寻匹配有效率的产权配置结构，进一步广泛调动村集体配合。

（三）高标准农田建设的制度激励：以激励相容为主要目标

制度设计的关键工作是设计规则，而激励是规则的结果（奥斯特罗姆等，2000）。因此，任何制度目标的实现，都只能是社会博弈中合乎纳什均衡（或其精炼）的行为模式所产生的结果，即必须满足激励相容条件（丁利，2016）。随着高标准农田建设内涵不断丰富，产权配置沿着实现土地要素有效配置的制度目标进行适应性调适。在产权配置的适应性调适过程中，作为制度工具的高标准农田建设需要依赖多元利益主体互动以及有效率的制度激励。但由于核心主体的偏好不同、利益诉求差异、信息不对称等原因，满足激励相容条件的事前事后成本较高。此时，借助正式规则与非正式规则相结合的多中心组织，既可以管控投机行为以降低策略和信息成本，又可以保留规模经济优势以提升配置效率，最终达到制度安排下的激励相容条件（奥斯特罗姆等，2000）。

1. 高标准农田建设的多中心治理主体。多中心治理的优势在于融合政府统合性力量与社会自主性力量，能够充分调动政府主体与非政府主体参与治理活动的积极性（张岳等，2024）。公共政策的多中心治理涉及各级政府、行业部门、用户团体、农户等主体，明确不同主体获取的信息种类、采取的行为方式以及产生的行动结果，成为分析制度激励的前置条件（奥斯特罗姆等，2000）。

在高标准农田建设所形成的复杂治理网络中，政府的行政式工作覆盖治理全过程，其他核心主体根据资源禀赋与制度环境，制定行动策略。第一，中央与地方政府作为正式规则的出台者，需要围绕保障粮食安全的主责，在高标准农田建设推进过程中坚持集体所有权主体地位，确保农户的承包权不受侵害，引导经营权向具有比较优势的经营主体配置。在这些准则下，政府激励相关主体有效率地参与高标准农田建设。第二，农业农村部门作为高标准农田建设的工作落实部门，负责项目建设质量、竣工验收、管护利用等全流程管理，其核心目标是实现高标准农田建设的管理效率最大化，为提升耕地利用率和实现区域性粮食安全目标奠定基础。第三，工程设计、监理与施工等主体承担项目工程的具体实施工作，直接参与动因是获取经济利润。第四，村集体在高标准农田建设中，通过提供组织化流转和协调中介服务获得经济激励，同时通过维护小农户利益获得社会激励，其行动核心在于积极探

索土地集体所有权的实现形式。第五，小农户与新型农业经营主体利用建成的高标准农田从事农业生产活动。在高标准农田建设的制度激励下，具有比较优势的发展型小农和各类新型经营主体产生规模化经营需求；兼业型小农户受到农地资产价值上升影响会扩大流转比例；自给型小农获得更多农业产出，其行动轨迹遵循生产决策的收入最大化原则。总体来看，在政府主导、多元主体参与的基本原则下，高标准农田建设涉及的多元主体嵌入在政府科层制的纵向链条中，通过各自领域的横向拓展，将正式规则与非正式规则充分融合，理论上可以形成独立决策但又分工合作的多中心治理格局。

2. 高标准农田建设的多中心治理机制。结合中国国情，多中心治理的含义应当更加中性，即国家、市场、社会组织与公民参与治理的作用均不可忽视（熊光清和熊健坤，2018）。在多中心治理网络中，要实现激励相容，既依赖于高度的制度约束与理性自觉，也需要各种激励机制发挥效能（方国柱等，2022）。从激励机制的特征看，实现多中心治理需要构建新制度供给、可信承诺与相互监督三大机制，即适宜的制度环境将促使利益主体提供服从规则且相互监督的可信承诺（奥斯特罗姆，2000）。

高标准农田建设以项目制方式运行，既存在行政上的条状治理，又存在区域性的块状治理。从政府部门到建设一线，高标准农田建设由“条”至“块”形成了多中心治理的制度约束与自发秩序。一是面向村集体的赋权机制。实践中，村集体是民主协商、监督实施、矛盾化解的自组织平台，具有向上对接主管部门、向下收集农户利益诉求的治理功能。此时，正式规则与非正式规则融合碰撞，催生出有利于可信承诺与相互监督的新制度供给。如部分地区在编制高标准农田建设规划前，将村集体作为关键的意见征集平台，使得基层的制度创新需求融入项目建设之中。二是双重激励的合作机制。高标准农田建设既是经济项目又是社会项目，仅依托经济利益提供令人信服的可信承诺是脆弱且不可持续的。因此，高标准农田建设的合作机制需要结合经济激励与社会激励，并依托契约关系确保各类主体的可信承诺。其中，在项目工程上，包括建设合同、技术服务合同、融资合同等；在适应性调适后的产权配置上，包括流转合同、托管合同、管护合同等。这些契约安排与农地细碎化情形下的缔约模式有着明显不同，更加突出建设范围的规模性与地理空间的集聚性。三是全过程的监管机制。基于项目全生命周期管理的考虑，中央以及地方政府通过“回头看”与专项治理行动，逐步建立健全高标准农田质量监管长效机制。在监管技术上，更多采用数字化、卫星遥感与土壤墒情监测等工具，结合社会信用体系建设为日常行政监管提供有益补充。在监管渠道上，更加重视建立村集体与农户的监督参与渠道，引导形成相互监督的社会氛围。总体来看，高标准农田建设的治理体系理论上应当逐渐多中心化，促进形成基层自发秩序，并有效弥补政府行政力量与市场资源调配的不足。

三、高标准农田建设的现实考察：进展、困扰与矛盾归因

截至2023年底，全国累计建成高标准农田超过10亿亩^①，这意味着全国近2/3的永久基本农田都已被建设成为高标准农田。按照先易后难的建设路径，剩余永久基本农田逐步建成高标准农田将十分

^①资料来源：《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国农业法〉实施情况的报告》，http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1849/c6680/nyfzjfc/nyfzjfc008/202409/t20240914_439674.html。

艰难。当前，高标准农田建设的工作重心主要围绕增量与提质两条主线同步展开，“建新”与“改旧”均面临着严峻的现实困扰和深层次矛盾。本文将基于理论框架，重点从现实维度出发，总结梳理高标准农田建设的实际进展，揭示基层实践中面临的现实困扰，分析产生现实困扰的深层次矛盾。

（一）实际进展：旱涝保收、高产稳产的基本功能逐步实现

党的十八大以来，党中央高度重视耕地保护与建设问题，启动了大规模的高标准农田建设。随着建设进度持续推进，全国旱涝保收、高产稳产的高标准农田占耕地总面积的比重逐年攀升，在耕地数量相对不足的情况下，为维持人均粮食产量的稳定增长提供了有力支撑（见图1）。

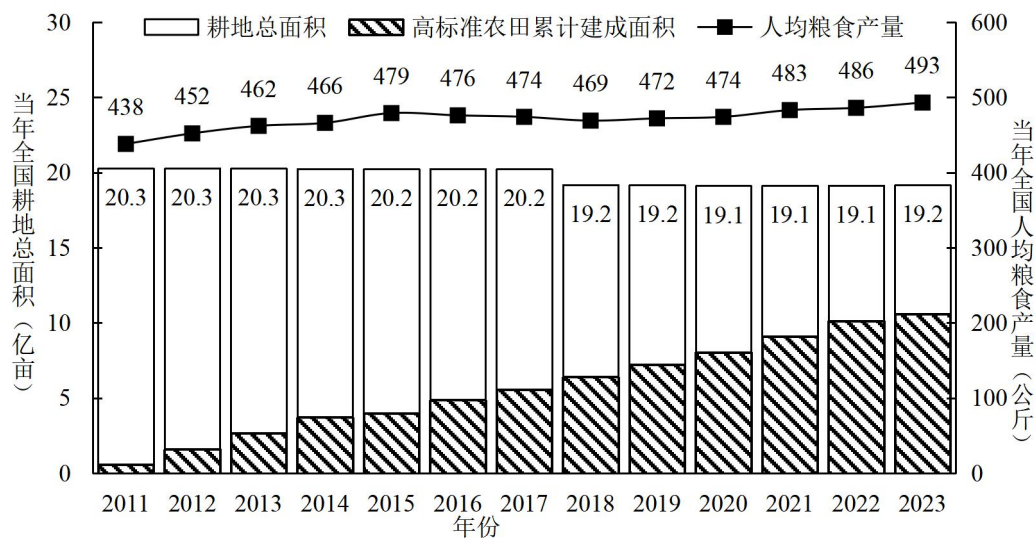


图1 历年耕地总面积、高标准农田累计建成面积与人均粮食产量

注：耕地总面积数据来自《中国统计年鉴》（2012—2024年，历年），其中，2018年因数据缺失，使用2019年数据代替；高标准农田累计建成面积数据整理自国家发展改革委、原国土资源部、农业农村部等部委官方网站的公开信息（因为涉及的部委官方网站较多，此处未一一标示，详细资料来源见《中国农村经济》网站或中国知网本文附录表1）；人均粮食产量数据来自国家统计局网站（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）。

立足于当下，高标准农田已经成为确保国家粮食安全的重要支柱之一，其稳产能、降风险、促转型、助增收等功能正持续显现。具体来看，高标准农田建设的实际进展具备以下四大特征。

1. 更加重视项目实施的精准性。由于全国各地耕地资源禀赋不同，为顺应制度变迁目标对提升粮食产能的精准导向，高标准农田建设在基础设施、农田地力等技术性指标上逐渐形成了差异化标准，并且重点考虑不同区域的比较优势。从建设措施看，2022年修订实施《高标准农田建设通则》（以下简称《通则》），根据“什么急需先建什么，缺什么补什么”原则，采取分区域分类施策。《通则》确立了高标准农田建设的统一标准，逐步建立起包含50余项国家标准、100余项行业标准以及900余项地方标准在内的标准体系框架^①。2023年农业农村部进一步衔接配套，印发《旱地高标准农田建设

^①资料来源：《市场监管总局标准技术司相关负责同志就〈高标准农田建设通则〉国家标准进行解读》，https://www.sac.gov.cn/xxgk/zcjd/art/2022/art_0794e74fd5b1459e8bf2d8b673f04ec1.html。

技术规范（试行）》，为缺乏灌溉水源的旱地提供统筹指导。2025 年中共中央办公厅、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》明确指出，“形成层次分明、上下衔接、务实管用的标准体系”。从建设时序看，2024 年中央“一号文件”提出，“优先把东北黑土地地区、平原地区、具备水利灌溉条件地区的耕地建成高标准农田”^①。实践中，高标准农田优先在粮食主产区集中建设，13 个粮食主产省（区）累计建成面积约占全国的 70%^②。此外，平原地区建设进度显著快于丘陵山区。按照耕地类型划分，全国水田与水浇地的大部分以及部分相对集中的旱地已经建设成为高标准农田，剩余尚待建设的耕地约 2/3 分布在丘陵山区且多为旱地^③。总体来看，高标准农田建设综合考虑了区域、地形、气候等多重因素，围绕粮食产能这一核心指标，体现出差异化的政策精准性。未来一段时间，新建高标准农田的重心将转向灌溉条件更加困难、耕地更加细碎的半干旱区和丘陵山区。

2. 更加注重提升农业生产韧性。在“旱涝保收、高产稳产”要求下，高标准农田建设通过强制性与诱致性制度变迁，向着提升农业生产韧性的方向拓展。从抵御灾害风险看，全国农作物所受灾害绝大多数为洪灾和旱灾，水利基础设施成为提升农田抗旱排涝能力的关键。截至 2023 年底，全国依托高标准农田建设政策，共计建成各类田间灌排渠道 1000 多万公里、小型农田水利设施 2700 多万处，农业防灾抗灾减灾能力得到显著提升^④。从优化生态环境看，高标准农田通过调整资源配置、改善土壤墒情、建立防护林等绿色屏障，提升了农田生态系统的自我修复能力。研究表明，通过实施高标准农田建设政策，平均减少了 13.2% 的单位面积化肥用量（梁志会等，2021）、抑制了 24.4% 单位的农业碳排放量（陈宇斌和王森，2023）。从助力增产增收看，高标准农田建成后，亩均粮食产能一般增加 10%~20%，亩均节本增效约 500 元^⑤。从生产方式转型看，高标准农田建设可以为农业导入科技要素，既推动了农地流转市场转型（王术坤和林文声，2023），也显著提升了农业社会化服务水平（孙学涛，2023）。据统计，高标准农田项目建成区的规模经营土地流转率较非项目区高 30%，新型经营主体占比较非项目区高 20%^⑥。总体来看，高标准农田建设减少了农业生产的不确定性，从灾害治理、生态改善、增产增收以及转型升级等方面多方位增强农业生产韧性，保障了粮食产能稳中有升。

3. 更加强调筹资渠道的多元化。过去，高标准农田建设只依靠财政资金的模式给政府带来了筹资压力，而多中心治理结构的特征决定了筹资渠道需要向多元化方向拓展。当前，随着高标准农田的建

^①资料来源：《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm。

^②资料来源：《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国农业法〉实施情况的报告》，http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1849/c6680/nyfzfjc/nyfzfjc008/202409/t20240914_439674.html。

^③资料来源：《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就高标准农田建设有关情况答记者问》，http://www.moa.gov.cn/gbzwfwqjd/xxdt/202304/t20230411_6425151.htm。

^④资料来源：《持续激发农业农村发展活力》，《人民日报》2024 年 7 月 25 日 06 版。

^⑤资料来源：《高标准农田建设量质齐增》，《人民日报》2021 年 11 月 14 日 01 版。

^⑥资料来源：《把更多农田变成良田》，《经济日报》2023 年 9 月 4 日 11 版。

设重心转移至半干旱区和丘陵山区,所需的建设成本越发高昂,构建财政引领下的多元化筹资机制显得更加紧迫。从财政投入看,中央财政补助水平持续加大。“十四五”以来,中央财政转移支付和中央预算内投资累计安排资金超过3000亿元,2023年底进一步增发国债资金1254亿元支持高标准农田建设,中央亩均补助标准提高至2000元以上^①。从金融支持看,政策性金融与商业性金融共同发力,着力缓解高标准农田建设的资金压力。截至2023年底,中国农业发展银行创新“农地+”信贷模式,全年累计发放各类农地贷款3021.6亿元^②;国家开发银行设立1000亿元农田建设专项贷款^③,全年累计放贷76亿元重点支持高标准农田建设^④。在政策性金融引领下,各类商业银行持续创新信贷模式,2024年一季度全国农田基本建设贷款余额5343亿元,同比增长29.8%^⑤。从社会资本看,鼓励金融与社会资本参与是当前优化高标准农田建设筹资结构的主要方向。但同财政与金融对高标准农田建设的大规模投资相比,目前社会资本投入占比较低,仍然有较大的增长潜力。如2021—2023年,内蒙古自治区引导社会主体投资高标准农田建设共计8.6亿元,占建设资金总量的比例仅为4.7%^⑥。总体来看,高标准农田建设在整体资金规模上呈持续增长态势,在筹资结构与渠道上以财政支持为主,以金融与社会资本投入为重要补充。同时,在筹资方式上更加强调业务模式与融资工具的探索创新。

4.更加关注监管与管护的效能。在产权配置适应性调适后,有效的监管机制是高标准农田建设形成多中心治理自发秩序的关键一环。从监管环节看,高标准农田建设的风险防控与问题发现依赖于严格的质量监管体系。当前,高标准农田建设的监管形式从对立项、招标、建设、验收、管护等环节的抽检,逐步过渡到依托专项行动的系统化、拉网式排查。除传统行政监管外,基于数字化平台的传感器、卫星影像、“随手拍”小程序等技术极大地丰富了高标准农田建设的监管工具箱。随着全过程监管力度持续加大,多数民事纠纷与违法违规行为得以在基层化解,与高标准农田建设相关的裁判结果数量由2019年的933件下降到2023年的762件^⑦。从管护环节看,为了落实受益对象管护投入责任,各地展开了差异化探索,通过“网格化”“田长制”“农业保险”等方式,引导多元主体与多渠道资金进入管护环节。以四川省为例,依托全面落实的“田长制”组织体系,四川省逐层逐级压实高标准农田管护责任,省级财政管护投入从100万元逐年增加至5000万元^⑧。总体来看,当下日益完善的监

^①资料来源:《对十四届全国人大二次会议第3074号建议的答复》, https://www.moa.gov.cn/govpublic/CWS/202407/t20240715_6459021.htm。

^②资料来源:《中国农业发展银行2023年年度报告》, <https://www.adbc.com.cn/n4/n13/c602252/attr/602253.pdf>。

^③资料来源:《国家开发银行2023年年度报告》, https://www.cdb.com.cn/gykh/ndbg_jx/2023_jx/。

^④资料来源:《国开行去年放贷76亿元支持农田建设领域》, <https://www.xhby.net/content/s65a4e9b8e4b025b4325dd4e7.html>。

^⑤资料来源:《一季度末全国涉农贷款余额同比增长13.5%》, https://ysxw.cctv.cn/article.html?item_id=12333342240435259209。

^⑥资料来源:《我区3年投入182亿元支持高标准农田建设》,《内蒙古日报(汉)》2024年7月29日01版。

^⑦资料来源:整理自中国裁判文书网, <https://wenshu.court.gov.cn/>。

^⑧资料来源:《四川省 立机制强保障 建好“天府良田”》, http://journal.cmnews.net/ngztxcs/2024/dsbq/jj/965871_20240924101959.html。

管与管护体系，正逐步成为高标准农田建设从发现问题到解决问题的有力保障。

（二）现实困扰：既有矛盾叠加与全新问题频发的双重困扰

卓有成效的高标准农田建设既得益于顺应时代发展的制度供给，也依赖于契合基层实践的创新探索。但也应清醒认识到，目前高标准农田建设已经进入攻坚克难、啃“硬骨头”的关键时期，正遭遇既有矛盾和全新问题交织的双重困扰。

1.制度性交易成本高，干扰高标准农田建设的市场运转。在高标准农田建设的制度变迁过程中，政府层面形成了一系列指导实际建设的工作机制，并且高标准农田建设扎根于底层的农地产权制度。一旦这些既有的制度安排衍生出制度性交易成本，将造成隐性准入门槛，干扰市场化运转。一方面，政府部门的惩戒制度落实不到位。在农业农村部门成为高标准农田建设的主管部门后，市县两级承担了大量行政工作，但没有匹配与之相适应的纪检监察力度，致使出现一系列失范性行为。现实表现为：在招投标环节，基层部门通过行政权力干扰正常市场竞争；在审批与验收环节，县级部门既负责初步申报与建设监管又负责初步验收，导致基层干部的自由裁量权过大；在资金拨付环节，挤占挪用资金、不能及时拨付等问题挫伤了建设积极性且增加了机会成本。另一方面，二轮延包的制度冲击带来现实难题。从时间维度看，2027—2028年全国第二轮土地承包将集中到期，这与高标准农田建设的规划进度交织重叠。从试点内容看，本轮延包遵循“大稳定、小调整”原则，但这对正在攻坚克难的高标准农田建设来说仍有不小冲击。具体地，对尚未建成高标准农田的耕地而言，土地本身细碎化程度很高，若仍然按照原有承包关系延长，意味着该区域新建高标准农田的难度非但没有减小，反而固化了耕地细碎化的现状，增大了建设过程中耕地整合的难度。对已建成高标准农田的耕地而言，耕地质量获得了极大提升，若二轮延包中忽视由此产生的耕地质量分配不平等问题的，将可能诱发新形式的人地矛盾。总体来看，高标准农田建设存在的制度性交易成本，成为各类主体参与建设的负担与阻力，导致市场主体不愿意进入或被迫退出高标准农田建设领域，不利于市场发挥资源配置的决定性作用。

2.财政投资依赖度大，增加高标准农田建设的潜在风险。2022年农业农村部的调研数据显示，全国高标准农田亩均新建成本为3600元，亩均改造提升成本为3400元^①。尽管2024年中央财政将亩均新建补助上调为2400元，但仍然有1/3的资金缺口需要由地方财政、金融与社会资本承担，并且实践中多数由地方财政承担。当前，财政主导下高标准农田建设存在发生效率损失的概率，必须警惕两类潜在风险。一方面，警惕财政投入的挤出效应。高标准农田建设的财政投入力度增强并不意味着金融和社会资本投入的减少，持续放大财政投入的引领作用才是补足资金短板的真正方向。相关主体对财政投入的过度依赖只会演变为更加严重的投资不足，因此必须尽力避免高标准农田建设项目由财政资金全覆盖。另一方面，警惕地方政府债务的持续攀升。实践中，地方政府承担了大量的高标准农田建设工作，但事权与财权却极不匹配。当地方财力有限时，发行专项债融资成为解决配套资金的重要方式。在此过程中，必须管控地方债务风险，防止过度融资倾向。以江西省为例，2019—2023年全省共

^①资料来源：农业农村部农田建设管理司，2023：《农田建设发展报告2022》，北京：中国农业出版社，第14页。

计发行高标准农田建设专项债券 210.2 亿元^①，与此同时也面临着资金筹措难与偿还难的双重困扰（龚剑飞和张宜红，2022）。此外，地方政府在整合可以联动的项目资金时，也面临事实上的制度约束。总体来看，资金不足是高标准农田建设的“老问题”，但“老问题、新特征”的现象十分突出。可以肯定的是，过度依赖财政加大投入力度绝不是解决高标准农田建设资金短板的“灵丹妙药”。

3. 配套政策协同度低，削弱高标准农田建设的集成功能。从政策范围看，耕地质量保护与提升、农机深松整地和农作物秸秆综合利用等政策均与高标准农田建设存在联动空间（韩杨，2022），但实践中的政策联动效果却不尽如人意，这主要源于多中心治理的互嵌网络形成了以下两方面不足。一方面，基层面临内部政策联动与外部跨部门协同的双重不足。基层农业农村部门在统筹政策时，由于业务分工与政策实施时点不同，各个业务科室主动联动参与高标准农田建设的积极性不高。在跨部门合作上，农业农村部门需要在水、电、路、网等多个领域主动对接相关部门，但各个部门间的信息共享仍然不畅通。另一方面，关键配套政策的实际落地面临阻碍。基层实践表明，高标准农田的产业道路宽度不够、质量不高，农业机械难以进入，严重削弱了高标准农田的规模化生产优势，且实践中高标准农田的产业道路，由于建前规划考虑不足与建后土地用途管制，面临无法拓宽的窘境。同时，高标准农田建设显著推动了规模经营发展，但随之增长的设施农业用地需求却难以满足。根据笔者在四川省崇州市的调研，截至 2023 年底，全市高标准农田建成面积占永久基本农田的比重达到 90%，而崇州市 84.9% 的被调查主体有设施农业用地需求，但仅有 17.6% 的被调查主体获批有设施农业用地。此外，丘陵、山区的农田灌溉问题仍旧严峻，灌区新建改造与高标准农田建设如何实现协同推进是仍待破解的难题。总体来看，当前各类配套政策对高标准农田建设的支持效果仍然有提升空间。一些部门与关键政策的协同缺失，事实上削弱了高标准农田建设在耕地保护制度体系中的统筹与集成功能。

4. 建管用衔接不畅，限制高标准农田建设的可持续性。近年来，由于高标准农田建设“点多线长面广”的特征，建管用每个环节都涌现各类问题，但更为隐蔽和严重的问题在于制度激励层面存在着环环相扣的衔接不畅，具体表现为以下三点。一是“建管脱节”导致管护责任落实不到位。在项目移交管护责任时，由于缺乏管护制度约束，管护责任常常被滞留在村集体；同时，村级管护队伍面临资金与能力不足的双重困扰，最终导致实际管护效率低下。如 2023 年对全国 16 个省份 46 个县乡村建设行动的审计结果显示，投入 69.29 亿元建设的 2761 个农业基础设施项目因配套缺失、重建轻管等问题被闲置^②。二是“建用脱节”造成后续使用困难。在项目规划与建设时，未依据项目区实际情况广泛征集各方意见并充分考虑高标准农田的后续运营，诱发一系列不利于经营主体后续使用的建设行为。三是“管用脱节”引发短视化用地行为。由于缺乏适当的激励和约束机制，高标准农田的运营主体与管护主体相互分离，“只管不用”和“只用不管”造成一些掠夺式耕作或“非粮化”的短视化用地行为。总体来看，高标准农田建管用衔接不畅的问题还未得到解决，若新增建设与改造提升的高标准农

^①资料来源：整理自中国地方政府债券信息公开平台，<https://www.celma.org.cn/>。

^②资料来源：《国务院关于 2023 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202406/t20240627_437805.html。

田不能顺畅衔接后续管护与使用环节,将限制高标准农田的稳产增产功能。

(三) 矛盾归因: 制度运行现状难以适应“量质并重”的阶段要求

在高标准农田建设的变迁过程中,产权配置与制度激励影响着运行绩效,但从“量质并重”的阶段性要求看,实践中仍伴生出诸多隐患与问题。从底层逻辑分析,高标准农田建设面临现实困扰,既是耕地保护制度的先天公共属性使然,也与制度激励工具的后天设计缺失相关。因此,为了更好地消解不断累积叠加的现实矛盾,需要运用理论工具展开深度分析,为进一步优化政策提供精准靶向。

1. 规制边界不清晰产生制度性交易成本。高标准农田建设的制度性交易成本主要来自现有规则下的政府权力边界不清晰,以及制度环境变化带来的权益保障不明确。制度变迁分析表明,新的制度均衡可能存在与经济运行不适配的交易成本,导致高标准农田建设的相关主体在市场准入与持续经营方面受阻,仍然需要朝着制度目标持续优化。从现行制度的交易成本看,高标准农田建设的行政权力集中在基层农业农村部门,其现实表现为:在有限的外部监管下基层部门对项目实行全流程管理。在此过程中,行政权力的边界被逐渐放大,对权力的监管成本陡然上升,最终导致基层部门出现一系列不担当、不作为、乱作为的失范性行为。从农业经营主体所处的制度环境变化看,当高标准农田建设所处的制度环境发生变化时,经营者对后续经营权是否稳定会出现担忧(刘宗志等,2024)。为了应对未来农地权属的不确定性风险,暂停或退出高标准农田领域可能成为相关经营主体的理性选择,这就不利于农地持续稳定经营。在此过程中,特别需要保障“三权分置”下各类产权主体的基本权益。总体来看,高标准农田建设的规制边界在部门实施层面被放大,赋予了基层部门更多的行政自由度。同时,在时间层面受到底层制度衔接变化的冲击,主体权益的稳定性与再分配之间出现张力。在行政力量与制度衔接两方面的影响下,高标准农田建设的规制边界越发模糊,最终导致市场化运作不畅。

2. 特殊的双重公共属性隐含财政投资依赖。高标准农田建设依赖财政投资是其公共属性的体现,但过度的财政依赖也会挤出社会资本、增加政府债务风险。从理论解构的产权配置分析可知,已建成的高标准农田落入产权公共域的程度越高,造成的效率损失也越大。高标准农田建设作为保障粮食安全的一项核心政策,理论上具有公益性很强的属性,存在一定程度的效率损失。但不同于其他公共政策,高标准农田建成后在现实中的受益对象十分聚焦,甚至在某些情况下受益对象是固定群体,这种特殊性质导致高标准农田建设在宏观政策与微观实践中出现公共属性上的差异,也隐含着对财政投资的过度依赖风险。在宏观政策层面,高标准农田建设是粮食安全战略的支撑工程,属于全社会的公共产品,每个个体都可以从平稳运行的粮食市场中获得收益,具有非排他性。同时,由于高标准农田建设在政府主导下大规模推进,每个经营主体对高标准农田的使用不会影响到全国其他经营主体的使用,更不会因此削弱全国层面的建设力度,具有非竞争性。在微观实践层面,高标准农田只有项目范围内的集体、农户与经营主体能切实感受到经济收益与生态效益,远离农业生产的其他主体对粮食市场平稳运行的“体感”并不会主动传导至高标准农田建设上。因此,微观层面的高标准农田建设又是典型的俱乐部产品,具有一定程度的对外排他性。总体来看,高标准农田建设兼具宏观与微观的双重公共属性,这导致社会资本因预期财政兜底而减少资金投入,加剧财政依赖并产生效率损失。

3. 多重委托代理造成配套政策难以协同。上述对现实困扰的分析表明,部门与关键政策的协同缺

失事实上削弱了高标准农田建设的集成属性。究其原因，高标准农田建设涉及的多中心主体构成了复杂治理网络，相关主体嵌套在政府科层制的纵向链条中，形成政策合力的阻力在于激励传导链条相互交织。当前，高标准农田建设实行中央统筹、省负总责、市县乡抓落实、群众参与的工作机制，并且逐步演变为政府部门内部、政府主管部门与市场主体、村集体与市场主体的多重委托代理关系，加大配套政策支持面临的首要难题便是处理激励传导链条的复杂性。从政府部门内部看，中央与地方政府构成委托代理关系，地方政府以完成上级下达的高标准农田建设任务为首要目标。实践中，地方政府可以通过统筹配套政策，为高标准农田建设提供额外支持，如部分地方政府将高标准农田建设与土地细碎化治理相结合（王海娟，2024）。从政府主管部门与市场主体看，基层农业农村部门需要与招标代理机构、金融机构、建设主体以及第三方监理机构等形成委托代理关系。此时，接入新的配套政策意味着在同一块土地上需要协调多个主体同步或梯次作业，多个项目重叠作业的监管难度加大，更容易诱发道德风险。从村集体与市场主体看，农地流转与服务外包所产生的委托代理，均建立在集体和农户保持的发包和承包关系上。因此，每当为高标准农田建设增加后续配套政策时，就意味着需要对既有工作增加额外的组织协调成本。但地方政府面临着时间紧迫的建设任务，主动承担政策整合的意愿并不强烈。总体来看，多重委托代理的相互嵌套使得与高标准农田建设互补的政策难以集中配置。同时，多元政策的激励链条过长且相互交织也导致政策协同成本较高。

4.激励不相容导致建管用衔接不畅。当前，高标准农田存在“建管脱节”“建用脱节”“管用脱节”的衔接不畅问题，而建管用一体化仍然处于探索阶段，如部分地区出台建设完成后管护权责的细分规则、将使用需求前移至规划设计阶段、制定管用结合的长效机制，等等。从制度激励看，高标准农田建管用环环相扣需要满足激励相容条件，建设主体应当充分了解后续的农业生产活动，运营管护主体也应当保持“管用一致”并且给建设主体提出建议。由此判断，高标准农田建管用衔接不畅的深层次原因是：制度激励机制过于垂直化、单线式，缺乏项目全生命周期的系统性、统筹式激励。一方面，垂直化的行政式安排难以促成激励相容。政府的行政式工作覆盖高标准农田建设治理全过程，但对于基层的县级政府而言，科层制的垂直激励使其疲于完成建设任务，而非从提高整体效能的视角去凝聚各方利益诉求；加之当前村集体本身发展能力弱，更难以兼顾经济效益和社会效益，进一步导致经济激励和社会激励在实践中分离。另一方面，缺乏全生命周期的机制设计难以促成激励相容。从多中心治理需要形成的新制度供给、可信承诺与相互监督三大机制来看，高标准农田建设各个环节间缺少联动激励或惩戒措施，新制度供给呈现碎片化特征^①；契约安排的事后道德风险造成可信承诺虚化，如在合同签订后出现地方政府拖欠工程款、建设主体偷工减料、经营主体“只用不管”等现象；相互监督过度依赖政府力量，缺乏集体、农户的横向监督。这些因素导致各类主体采取了各行其是的个体最优决策，反而忽视了高标准农田建设需要协同联动的社会最优决策。总体来看，高标准农田建设是

^①中央广播电视总台的一项基层调查显示，由于不同部门权责分散，某地区高标准农田建设的监管方与配套电力部门对关键电力设施一直未达成共识，导致高标准农田变成“烂尾工程”。资料来源：《焦点访谈：“高标准”设施成摆设》，<https://news.cctv.cn/2024/06/20/ARTICBtGxPXyrbmskrTQMf4S240620.shtml>。

系统性的多环节工程，制度绩效依赖于多个环节紧密合作的系统支撑。但是，当前由于激励链条垂直化以及激励机制缺乏系统性设计，多元主体的利益目标难以融合。

四、结论与建议

（一）主要研究结论

2024 年全球面临严重粮食不安全的人口达到 2.95 亿人，连续 6 年出现增长^①。面对严峻的国际粮食安全形势，保护好中国本就稀缺的耕地资源显得尤为紧要。作为中国耕地保护制度体系中集成度最高、供给面最宽的政策，高标准农田建设的制度运行绩效直接关系到国家粮食安全的“根基”。因此，本文以解构高标准农田建设的制度逻辑为研究起点，从制度变迁、产权配置、制度激励三个层面展开理论分析，并着重分析了实践中高标准农田建设的进展、困扰以及深层次矛盾。研究得出以下结论。

第一，从理论解构看，沿着保障粮食安全的核心线索，高标准农田建设的内涵逐渐完善，农地产权配置市场发生适应性调适，进一步影响制度激励结构，制度激励的需求反馈又推动了制度持续优化。第一，高标准农田建设的制度变迁在外部潜在收益的推动下，以实现经济效益与社会效益为基础，服务于维护国家粮食安全的制度目标，呈现出诱致性与强制性兼有的变迁形态。第二，随着制度变迁的持续影响，“三权分置”下高标准农田建设的农地产权配置发生适应性调适，旨在以土地要素最优配置为调适导向，通过权属细致化与责任明晰化的方式，推动经营权配置给具有比较优势的主体。第三，在产权配置调适过程中，高标准农田建设表现出多中心化的治理格局，既突出非正式规则与正式规则融合治理的特征，也迫切需要基层主体发挥柔性治理功能。

第二，从现实考察看，党的十八大以来高标准农田建设的成效显著，但在“量质并重”要求下，“建新”与“改旧”均面临着严峻的现实困扰和深层次矛盾。第一，高标准农田建设以差异化的建设标准展现出循序渐进的政策精准性，以多重质效升级增强了农业生产韧性，以融资工具创新与渠道拓展保障了资金供给水平，以全过程理念提升了监管与管护效能。第二，制度性交易成本高、财政投资依赖度大、配套政策协同度低以及建管用衔接不畅对高标准农田建设造成实质性阻碍，限制了稳产增产的功能显化，给未来新建与改造埋下潜在隐患。第三，从制度运行的底层逻辑分析，高标准农田建设规制边界不清晰、特殊的双重公共属性、多重委托代理以及主体激励不相容是导致出现上述现实困扰的主要原因，既是来自耕地保护制度的先天公共属性使然，也与制度激励工具的后天设计缺失相关。

上述研究结论拓展了以制度理论审视高标准农田建设的相关研究，也为下一步政策优化提供了靶向支撑。

（二）政策优化取向

在既有矛盾叠加与全新问题频发的双重困扰下，确保 2035 年将永久基本农田全部建成高标准农田仍然面临着严峻挑战。因此，应更充分地认识到高标准农田建设对推进中国农业现代化以及建设农业强国的战略意义。综合上述理论与现实的双重分析，建议围绕如下基本取向进行政策优化。

^①资料来源：《2025 全球粮食危机报告》，<https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2025-full.pdf>。

1.推进下沉式治理,降低制度性交易成本。从制度变迁看,适度的制度创新可以降低制度性交易成本。其中,突破重点在于运用好基层主体在治理失范性行为中的柔性功能,充分调动多元主体的监督效能。从长远视角看,尽快改变目前高标准农田建设中村集体的式微局面是必然趋势,带动其他主体参与共同监督也是村集体发挥治理功能的重要契机。一方面,构建下沉式监督机制。将纪检监察力量向基层农业农村部门下沉,在高标准农田建设的事前规划、事中建设、事后管护中引入“集体统筹”功能,围绕村集体建立招投标、审批与验收、资金划拨等方面的举报反馈渠道,消解基层行政的失范性行为。另一方面,探索新型农村集体经济组织在二轮延包与高标准农田建设衔接上的新作用、新模式。遵循“大稳定、小调整”的基本原则,在二轮延包中依托“集体统筹”的功能作用,将尚未建成高标准农田的细碎耕地进行村内或跨村整理,消解潜在的人地矛盾,确保已建成高标准农田集中连片。

2.建立收益与融资挂钩机制,防止过度依赖财政投资。从上述产权配置分析来看,可以通过提升主体利益与高标准农田建设收益的关联度,减少资金缺口。但解决此类问题的一个基本悖论是既要发挥财政资金的引领与整合作用,又要谨防财政投资依赖度上升。因此,补足资金缺口的基本原则应是:在大幅提升财政补助的同时,建立高标准农田建设的增值收益与投融资挂钩机制,吸引金融与社会资本主动参与。此外,若以2035年建设目标为导向,新建高标准农田的地区多数集中在坡地与山地,未来亩均建设成本与中央现行财政补贴标准的差距将进一步拉大,势必加重基层政府的亩均财政压力。可以判断,在保障财政供给之外,吸引更多主体参与高标准农田建设是必然趋势。一方面,发挥财政资金的撬动作用。激励地方政府统筹安排与高标准农田建设用途相近的涉农资金,联动设计方案、统一资金拨付、综合考核验收;以整合的财政资金为基础,通过贴息贷款、政府与社会资本合作(PPP)、基础设施REITs等方式,引导市场主体投入自有资金。另一方面,建立收益与融资挂钩机制。探索将新增耕地指标调剂收益、土地出让收益纳入专项资金池,用于高标准农田建设的投资回报;构建梯度式的收益补偿激励机制,对运营管护好的地区给予激励性补贴。

3.探索部门联动式激励机制,促进配套政策集成协同。从可持续利用的角度来看,高标准农田建设是一项长期政策,与其他耕地保护政策的互补性很强。而且高标准农田的内涵本身就展现出统筹与集成属性,若不能充分协同相关政策,相应的耕地保护效应将被抵消性削弱。基于多中心治理分析来看,配套政策供给依赖于政府的科层制激励。因此,解决配套政策协同度低的现实困扰,应当以提升耕地生产能力与保障粮食“量质安全”为靶向,探索建立相关部门之间的联动式激励机制,提高地方政府整合配套政策的积极性。以基层农业农村部门为统筹主体,明确跨部门协作的权责标准,引导各部门在建设用地指标审批、农田水利灌溉项目落地等方面给予更大支持,同时瞄准耕地质量治理的薄弱环节,激励地方政府统筹黑土地保护工程、退化耕地治理、盐碱地综合改造利用等政策的实施,实现面向耕地保护和质量提升的一体化综合施策。

4.加快整体区域推进,保障建管用有序衔接。解决建管用衔接不畅的关键在于将建设重心由单个建设项目转向整个粮食生产区域,提供更加系统性、统筹式的制度供给。从多中心治理机制分析看,实现激励相容需要自上而下的制度约束与自下而上的自发秩序。同时,以2035年的建设目标看,在“先易后难”的建设思路下,部分地区高标准农田建设仍然是“插花式”推进。若要完成永久基本农

田全部建成高标准农田的任务,还需要将“建新”与“改旧”的高标准农田连片化。因此,整体区域推进成为衔接新项目与旧项目的重要方式,并且需要同步构建整体区域内激励相容的主体利益联结机制。一方面,带动整体区域扩面提质。逐步扩大整地市级、整县级和整灌区推进高标准农田建设的试点范围,尤其是在粮食主产省、产粮大县、大中型灌区等区域优先推广;进一步结合全域土地综合整治工作,将耕地细碎化治理作为高标准农田建设的前置内容,实现高标准农田建成区在土地形态上集中连片化、生产方式上适度规模化。另一方面,构建激励相容的主体利益联结机制。按照“建设与使用整体谋划、建设与管护紧密衔接、管护与使用一同落实”的思路,保障村集体、农户、新型农业经营主体等相关主体的合理参与,有效减少供需错位,降低衔接不畅带来的额外成本。

参考文献

- 1.奥斯特罗姆,2000:《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店,第277页。
- 2.奥斯特罗姆、施罗德、温,2000:《制度激励与可持续发展:基础设施政策透视》,毛寿龙译,上海:上海三联书店,第54页、第64页、第145页、第204页、第207页。
- 3.巴泽尔,2017:《产权的经济分析》,费方域、段毅才、钱敏译,上海:格致出版社,第67页、第107页、第137页、第147页。
- 4.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》第1期,第145-159页。
- 5.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》第6期,第67-80页。
- 6.戴维斯、诺思,2019:《制度变迁与美国经济增长》,张志华译,上海:格致出版社、上海人民出版社,第10页、第54页、第55页。
- 7.丁利,2016:《制度激励、博弈均衡与社会正义》,《中国社会科学》第4期,第135-158页。
- 8.方国柱、祁春节、贺钰,2022:《保障粮食和重要农产品有效供给的理论逻辑与治理机制——基于集体行动理论视角》,《农业经济问题》第12期,第82-94页。
- 9.丰雷、郑文博、张明辉,2019:《中国农地制度变迁70年:中央—地方一个体的互动与共演》,《管理世界》第9期,第30-48页。
- 10.郇亮亮,2023:《中国农地产权制度的改革实践、变迁逻辑及未来演进方向》,《政治经济学评论》第1期,第48-76页。
- 11.郇亮亮、纪月清,2022:《中国城乡转型中的农村土地集体产权与流转配置效率》,《中国农村经济》第10期,第24-40页。
- 12.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》第11期,第48-55页。
- 13.郭晓鸣、丁延武,2022:《当前高标准农田建设面临的问题及对策》,《当代县域经济》第4期,第12-16页。
- 14.郭珍、曾悦,2023:《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》,《西

北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期,第146-154页。

15.韩杨,2022:《中国耕地保护利用政策演进、愿景目标与实现路径》,《管理世界》第11期,第121-131页。

16.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》第5期,第20-29页。

17.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》第4期,第123-144页。

18.刘守英,2022:《农村土地制度改革:从家庭联产承包责任制到三权分置》,《经济研究》第2期,第18-26页。

19.刘同山、张毅,2024:《农户承包地细碎化治理:顶层设计、基层实践与改革思考》,《中州学刊》第3期,第21-29页。

20.刘宗志、肖晗煜、周力,2024:《二轮延包下农户承包权益保障与农地经营效率提升:现实困境与创新举措——来自试点村庄的启示》,《农业经济问题》第11期,第48-61页。

21.诺斯,1994:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:生活·读书·新知三联书店上海分店,第139页。

22.钱龙、刘聪、钟钰,2023:《高标准农田建设、种植结构“趋粮化”与粮食安全》,《江海学刊》第4期,第103-110页。

23.钱龙、杨光、钟钰,2024:《有土斯有粮:高标准农田建设提高了粮食单产吗?》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第1期,第132-143页。

24.史普原、李晨行,2021:《从碎片到统合:项目制治理中的条块关系》,《社会科学》第7期,第85-95页。

25.孙学涛,2023:《高标准农田建设对农业社会化服务的影响》,《中南财经政法大学学报》第3期,第150-160页。

26.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的视角》,《中国农村观察》第4期,第89-108页。

27.王海娟,2024:《面向高标准农田建设的农地制度创新:小农户视角》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,第4期,第89-98页。

28.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》第12期,第23-43页。

29.熊光清、熊健坤,2018:《多中心协同治理模式:一种具备操作性的治理方案》,《中国人民大学学报》第3期,第145-152页。

30.杨瑞龙,1994:《论我国制度变迁方式与制度选择目标的冲突及其协调》,《经济研究》第5期,第40-49页。

31.姚志、高鸣,2024:《以新发展理念推进高标准农田建设的目标、问题与路径》,《中州学刊》第9期,第55-63页。

32.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》第1期,第61-68页。

33.张五常,2014:《经济解释卷四:制度的选择》,北京:中信出版社,第84页。

34.张岳、冯梦微、易福金,2024:《多中心治理视角下农村环境数字治理的逻辑、困境与进路》,《农业经济问题》第3期,第36-53页。

35.Coase, R. H., 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3(4): 1-44.

36.Lin, J. Y., 1989, "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change", *Cato Journal*, 9(1): 1-33.

Theoretical Deconstruction and Practical Investigation of High-Standard Farmland Construction

GUO Xiaoming¹ WEN Guoqiang² ZHENG Renyuan¹

(1. Sichuan Academy of Social Sciences;

2. School of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: The continuous advancement of high-standard farmland construction is the basic support for fostering new quality productive forces in agriculture and promoting agricultural modernization with Chinese characteristics. This paper deconstructs the institutional logic of high-standard farmland construction as its starting point and constructs an analytical framework of “institutional change–property rights allocation–institutional incentives” to comprehensively examine its progress, problems, and deep-seated contradictions.

The findings of this paper are as follows. First, from a theoretical perspective, the institutional change in high-standard farmland construction is a process of marginal improvement centered on the national grain security strategy, and it exhibits a combination of inducement and compulsion. The continuously optimized institutional system enables the farmland property rights allocation market to undergo adaptive adjustments. This has been achieved by clarifying ownership and responsibilities, thereby facilitating the transfer of operational rights to operators with comparative advantages. During property rights reconfiguration, the transmission logic of institutional incentives changes. It not only highlights the integrated governance of formal and informal rules but also urgently requires grassroots actors to play a flexible governance role. Second, from a practical perspective, significant progress has been made in terms of project precision, agricultural production resilience, financing channels, and the effectiveness of supervision and management. However, the public nature of cultivated land protection and the absence of prior design in incentive tools have led to new challenges as policy shifts to balance quantity and quality. These challenges include high institutional transaction costs, heavy dependence on fiscal investment, low coordination among supporting policies, and poor linkage between construction, management, and utilization.

This paper suggests that efforts should be made to further advance high-standard farmland construction, which includes leveraging the flexible role of grassroots supervision in reducing institutional transaction costs, reducing excessive fiscal dependence with income-financing linkage mechanism, enhancing policy coordination through inter-department incentive linkage mechanism, and adopting a systemic approach to promote regional construction.

Keywords: High-Standard Farmland Construction; Cultivated Land Protection; Food Security; Institutional Analysis

JEL Classification: Q15; Q18

(责任编辑: 小林)