

高标准农田建设的治理困境与优化路径

——以中部地区D县为例

梁伟

(1. 北京工业大学 文法学院, 北京 100124; 2. 北京社会管理研究基地, 北京 100124)

摘要：文章以中部地区D县为研究案例，运用公共治理理论解析高标准农田建设实践中的治理困境及其生成逻辑。当前高标准农田建设的主流模式是行政主导，县级政府以分区建设为主要思路，以资本吸纳为发展取向，将打造政绩的行政意图与高标准农田建设结合起来，同时也造成资源配置“去公共化”、农民参与“去主体化”和基础建设低效化等困境。研究发现，目标替代与结构错位导致的治理失灵是高标准农田建设困境生成的核心原因：一方面，地方政府的行政目标替代了高标准农田建设的政策目标；另一方面，高标准农田建设过程存在治理资源、主体权责、治理方式的结构性错位，降低了治理体制的运转效率。因此，应从实施方式、管理体制和农民参与等方面优化高标准农田建设的实践路径，以实现高标准农田建设的经济社会效益。

关键词：高标准农田建设；公共治理；目标替代；治理结构

中图分类号：F323.211; F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995(2023)01-0000-00

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001086

Governance Dilemma and Optimization Path of High-Standard Farmland Construction

——A Case Study of D County in Central China

LIANG Wei^{1,2}

(1. Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China; 2. Beijing Social Governance Research Center, Beijing 100124, China)

Abstract: Taking D County in central China as the research case, this paper uses the theory of public governance to analyze the governance dilemma and its generation logic in the practice of high-standard farmland construction. At present, the mainstream mode of high-standard farmland construction is administration-led. The county governments take zoning construction as the main idea, capital absorption as the development orientation, combining the administrative intention of creating political achievements with high-standard farmland construction. At the same time, it also causes dilemmas such as "de-public" resource allocation, "de-subjective" farmer participation and inefficient infrastructure construction. It is found that the governance failure caused by target substitution and structural dislocation is the core reason for the dilemma of high-standard farmland construction. On the one hand, the administrative goal of local governments replaces the policy goal of high-standard farmland construction; on the other hand, in the process of high-standard farmland construction, there are structural dislocations of governance resources, subject rights and responsibilities, and governance methods, which reduce the operation efficiency of governance system. Therefore, the practice path of high-standard farmland construction should be optimized from the aspects of implementation mode, management system and farmer

收稿日期：2024-05-08；**修回日期：**2024-07-13

基金项目：国家社会科学基金青年项目“县域视角下乡村振兴与新型城镇化融合发展研究”（21CSH010）；国家资助博士后研究人员计划“农业社会化服务促进小农户与现代农业衔接的组织机制”（GZC20230188）

作者简介：梁伟（1995—），男，甘肃省庆阳市人，北京工业大学文法学院讲师，法学博士，主要从事土地问题研究。

participation, so as to realize the economic and social benefits of high-standard farmland construction.

Keywords: high-standard farmland construction; public governance; target substitution; governance structure

0 引言

高标准农田是农业农村发展的重要物质基础，对于保障国家粮食安全、推进乡村振兴具有重大意义。自2008年《政府工作报告》首次提出“建设一批高标准基本农田”后，高标准农田建设反复出现在年度中央一号文件中。近年来，国家持续加大对高标准农田建设的财政投入力度。《全国国土规划纲要（2016—2030年）》提出，“到2030年建成12亿亩高标准农田”。2023年中央一号文件也指出，要“制定逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的实施方案”。在国家越来越重视高标准农田建设的背景下，如何促使高标准农田建设与农业农民的生产需求相结合，提高农田建设的经济社会效益，进而促进小农户与现代农业发展有机衔接，对于推进乡村振兴战略和保障粮食安全具有重要意义。

高标准农田建设是近年来学术界讨论的热点问题，已积累了大量研究成果。整体而言，学术界关于高标准农田建设形成了三大研究进路：一是高标准农田建设的工程技术研究，主要集中在地理科学和土地资源管理等学科，重点探讨高标准农田建设的科学方法与技术条件，比如高标准农田建设的区域划定方法^[1]，建设选址的科学依据和建设合理性的评价方法^[2]，高标准农田划定区域的建设潜力^[3]，农田建设的时序规划^[4]，以及高标准农田建设的限制性因素等问题^[5]。二是高标准农田建设的绩效评价研究，主要集中在法学和公共管理学科。法学学者重点探讨高标准农田建设的规范要义及实践效果。从高标准农田建设的资金条款来看，有学者认为这种资金规制工具是一种规范事项表达，兼具载体性、手段性与激励性^[6]。从高标准农田建设机构建制条款来看，确立领导小组实体化下的功能主义职权配备的规范进路，对改进地方政府议事协调机构的规范性与有效性具有显著作用^[7]。公共管理学学者更加关注高标准农田建设项目管理中存在的问题，在国家机构重组和农田建设职责整合背景下，高标准农田建设面临着“多头管理”、公众参与不足、建设成效不佳和“重建设、轻管护”等问题^[8]；除此之外，高标准农田建设还存在重显轻隐、前后衔接差^[9]，建设标准和质量不够高、配套设施不完善、管护机制不健全、资金来源渠道不宽等问题^[10]。有学者利用宏观数据进行分析，发现我国高标准农田建设项目总体资金投入产出的效率不高^[11]。三是高标准农田建设的外部影响研究，主要集中在农业经济学、农林经济管理等学科，重点探讨高标准农田建设的理论框架和实践模式，以及高标准农田建设对生产要素配置和农业生产效率的影响。有学者基于外部性理论，将高标准农田建设模式划分为集约节约型、产业发展型、资源开发型、特色运作型、科技引领型、设施便利型^[12]。不同模式的高标准农田建设具有多元功能，比如改善土地质量和提高农业综合生产能力、提升农业社会化服务水平、促进农药投入减量化、提高粮食产量、抑制农业面源污染和耕地撂荒^[13-18]。

总体来看，既有研究对于进一步理解高标准农田建设的运行机制及其对农业发展的作用

具有参考价值。但是既有研究仍存在进一步探讨空间：第一，既有研究以定量分析为主，定性研究相对较少且主要关注高标准农田建设的实践效果，缺乏对实践过程的考察。第二，既有研究更多地将高标准农田建设视为工程实践，重点关注高标准农田建设的实施过程和项目管理，却忽视了高标准农田建设也是地方政府、市场主体和农民的互动过程，必然涉及“主体”因素及与其相关的公共治理问题，因而无法有效呈现高标准农田建设的基层实践。

鉴于既有研究的不足，本文从公共治理理论视角进一步扩展高标准农田建设的研究视野。从公共治理角度来看，高标准农田建设不仅是一个工程建设问题，更是村庄层面的公共治理问题^[19]。高标准农田建设涉及农田改造、基础设施建设等内容，不可避免地改变地块边界和位置，同时需要占用部分农户的土地，这涉及土地权属调整和农民利益协商，因而具有公共事务治理的属性。因此，能否构建高标准农田建设的公共治理模式，有效回应村庄关于农田建设的公共需求，将深刻影响高标准农田建设的实践效能。基于此，本文以中部地区D县的高标准农田建设实践为例，结合公共治理理论构建高标准农田建设的分析框架，探析高标准农田建设的治理困境及其实践逻辑，并提出优化路径。

本文的经验材料主要来自笔者及所在研究团队的调研。自2021年以来，笔者及所在团队在湖北、安徽、江苏和山东等省多个县市开展高标准农田建设的专题调研。为便于分析，本文选取中部地区D县作为研究案例。D县是中部地区农业大县，耕地面积约为190万亩，地形以低山丘陵为主，主要耕作制度是稻麦轮作或稻油轮作，能够代表大多数中西部农村地区。调研采用参与式观察和半结构式访谈的方法，对D县的基层干部、农业经营主体、在村农民和高标准农田建设主管领导进行访谈，重点了解高标准农田建设的实施情况，此外还关注了土地流转、农业经营、社会化服务和农民生计等情况。通过田野观察和深度访谈，笔者获取了丰富的经验资料，这对于整体而全面地认识高标准农田建设具有重要价值。

1 高标准农田建设：一个公共治理的分析框架

公共治理的概念发端于1989年世界银行报告《南撒哈拉非洲：从危机走向可持续增长》，该报告首次提出“治理”概念^[20]。短短几年时间，“治理”这一概念成为政治学、公共管理学等学科的热点话题。公共治理的兴起是“西方政治学家在社会资源的配置中既看到了市场的失效又看到了国家的失效”^[21]，因而必须探索一种国家、社会与市场之间的有效互动模式。在诸多学者的长期争辩过程中，公共治理形成了较为完整的理论体系。大多数学者认为，公共治理指的是政府、社会组织、市场主体等治理主体，通过民主互动的方式共同治理公共事务的管理模式^[22]。按照系统论的观点，公共治理主要由治理目标、治理主体、治理规则、治理手段等要素构成，其中治理目标在公共治理过程中具有引领作用，主要体现为公共治理的价值取向^[23]。有学者提出，公共治理的目标是服务于公共事务的有效管理，公共治理结构的特点是治理主体多元化、治理过程协作化和治理效益公共化^[24]。

上述理论观点具有较大启发性，因而本文将公共治理理论为基础，构建“行政目标-治理结构”的公共治理分析框架。行政目标是政策目标的具体化，是政府依据地方情景设定

的政策执行目标，受到资源禀赋、社会经济发展水平、市场化程度和农村集体经济组织自治能力等因素的影响，地方在推进高标准农田建设的过程中形成了差异化的行政目标，但最终服务于高标准农田建设政策的根本目标。由于地方政府具有自利性，即现行的干部晋升制度诱使政府官员去关注任期内的“政绩工程”^[25]，在基层行政资源紧张条件下，地方政府通过争取更多的项目资源来实现这一目标。治理结构是指治理主体在互动过程中形成的互动关系、常态化治理规则和治理方式。治理结构是在既定行政目标基础上形成的，因而与行政目标具有一致性。行政目标与治理结构共同形塑了高标准农田建设的基层实践过程。

公共治理以超越工程建设的视角，探讨高标准农田建设的实践过程及其逻辑。公共治理的优势在于：第一，整体性视角的运用。既有研究主要关注高标准农田的工程建设过程，本质上是工程管理的思维，本研究则立足于高标准农田建设的整体性实践过程，考察多个主体参与高标准农田建设的治理体制与互动关系，呈现高标准农田建设的整体图景。第二，研究思路的转向。不同于高标准农田建设的技术视角，公共治理视角认为高标准农田建设是多元主体共同参与和协商的过程，强调多元治理主体的协同效应，在这一过程中多元主体形成稳定的组织结构和运作机制，实现更优的高标准农田建设绩效。

2 高标准农田建设的实践模式与治理困境

2.1 行政主导：高标准农田建设的实践模式

高标准农田建设逐渐成为推进农业现代化和保障粮食安全的重要抓手，日益受到政府重视。在高标准农田建设加速推进的过程中，地方政府普遍形成了行政主导高标准农田建设的实践模式。行政主导高标准农田建设具有两个鲜明的特点：一是分区建设，即在高标准农田建设项目区中划分核心区与辐射区，重点建设核心区；二是资本吸纳，即在高标准农田建设过程中借助资本的力量推动农业产业发展。

(1) 分区建设。高标准农田建设具有资金量大、投入持续性强等特点，但是在基层分配过程中仍具有较强的竞争性。对于上级政府而言，高标准农田建设的实际效果是项目分配的主要参考因素。对于那些建设进度较快、实践效果较好的地方，上级政府更愿意在资源分配时重点支持。县级政府争取更多的高标准农田建设项目是利大于弊的：一方面，高标准农田建设项目可以推动农田改造，从而改善农业生产条件；另一方面，高标准农田建设项目可以为县级政府提供一个资金来源渠道。自2019年以来，D县每年高标准农田建设资金量都超过2亿元，建设标准已经从1500元/亩增加到2200元/亩。在项目资源的激励下，县级政府对于争取高标准农田建设项目具有更强的动力。但与此同时，高标准农田建设项目仍然无法满足基层的建设需求。县级政府普遍采取“分区建设”的模式推动项目实践，即选取部分区域作为核心建设区域，投入财政资金重点打造，从而形成“核心区”与“辐射区”两大片区。

高标准农田建设核心区具有如下特征：第一，地理位置好、交通便利。核心区的主要功能是项目示范，即体现县级政府在农业治理方面的成绩，同时也为完成上级政府的检查提供示范场所。因此，核心区必须选定在交通便利的公路沿线以便于上级领导视察。第二，建设

难度小。即便县级政府集中项目资源打造核心区，县级政府仍需设法减少建设投入和降低建设难度。地势相对平坦、基础设施条件良好，并且社会风气较好的村庄更容易被选定为核心区。第三，建设标准高。核心区具有示范意义，更能体现工作的价值，建设标准相对较高，建设内容包括地块整治、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保护、农田输配电等，大致符合《高标准农田建设通则》的要求，建设标准大多超过 3000 元/亩。

高标准农田建设项目区大多属于辐射区，大约为项目区面积的 70%~90%。县级政府大多在辐射区修建田间道路、排灌沟渠等基础设施。这是基于两方面的原因：一是如果全部按照核心区的标准开展建设，仅实施地块整治工程每亩投入就需要 700~1000 元，此外还涉及表土剥离等工程，项目资金不足以支持高标准建设；二是高标准农田建设涉及占地和土地权属调整，牵涉农户数量多、协调成本高，有时也容易引发村庄社会矛盾，县级政府对此十分谨慎。当前高标准农田建设标准普遍不足 2000 元/亩，因而容易出现工程质量问题。

D 县高标准农田建设核心区集中在公路沿线的乡镇，靠近公路沿线的区域全部实施地块整治工程，形成平均面积为 3~5 亩的大田格局，并且全部配套沟渠、电网、泵站和机耕道等农田基础设施。而在距离公路沿线较远的项目区中，县级政府几乎没有实施地块整治工程，仅仅修建了机耕道和灌溉沟渠，以至于很多农民以为当地没有实施高标准农田建设工程。截至 2022 年底，D 县已建成的高标准农田占该县耕地总面积的 73%，但是核心区面积仅占项目区面积的 20%。

(2) 资本吸纳。县级政府在推动高标准农田建设时优先打造项目核心区，形成现代化的高标准农田格局。据基层干部透露，如果按照高标准农田的规范要求，D 县高标准农田建设的亩均投入应达到 3500 元~5000 元。因此，地方政府打造核心区也需要进行项目打包从而整合各类涉农资源。自 2014 年以来，D 县在 W 镇境内 WY 公路沿线的多个行政村持续开展高标准农田建设，一方面整合国土、农业和水务部门的相关项目，另一方面通过先建后补的方式吸纳社会资本参与，累计建设面积超过 30000 亩，WY 公路沿线的几个村全部建成为高标准农田，形成高标准农田建设的示范区。高标准农田建设工程实施后，农田生产条件得到改善，尤其是在实施过地块整治的地方，土地细碎化问题明显改观，具备了土地连片耕种的条件。

在高标准农田建设过程中，地方政府更倾向于借助农田建设的契机推动土地流转，吸纳社会资本参与地方产业发展。对于地方政府来说，资本方是更有实力、更为理想的农业经营主体，符合地方政府的治理便利化逻辑^[26]。因此，位于高标准农田建设核心区域的农户大多都在地方政府和村干部的动员下将农田流转给了资本方，形成农业规模经营格局。D 县 W 镇在 2020 年实施高标准农田建设工程，核心区面积约 3000 亩，项目完工后农田全部流转给了当地的一个龙头企业，发展稻虾连作和稻油连作。

2.2 行政主导下高标准农田建设的治理困境

行政主导高标准农田建设时，地方政府既能够顺利完成建设任务，同时也能借机推动乡

村产业发展，为打造政绩提供了良好条件。但结合D县的实践来看，行政主导高标准农田建设也存在诸多治理困境，主要包括资源配置的“去公共化”困境、项目实践中的农民“去主体化”困境和高标准农田建设的低效化困境。

(1) 资源配置的“去公共化”困境。高标准农田建设具有双重职能：第一，战略层面保证粮食安全；第二，实践层面回应农业发展的现实需要。在这个意义上，高标准农田建设项目具有极强的公共属性^[27]。然而从D县的实践来看，行政主导的高标准农田建设存在资源配置的“去公共化”困境。一是高标准农田建设项目与基层公共需求脱节。对于农户来说，农业生产的主要障碍是土地细碎化、水利条件差等问题。在行政主导的高标准农田建设模式下，资源配置的重点方向是农业景观打造和产业发展，这与基层的公共性生产需求关联程度较低。自2016年以来，D县每年投入高标准农田建设方面的财政资金都达到3亿元，累计投资接近20亿元，但是高标准农田建设的经济社会效益较低。究其原因，一方面，地方政府更加注重核心区建设对于产业发展的作用，选择性忽视基层社会的公共需求，导致很多建设项目不符合农户的使用需求；另一方面，行政主导的高标准农田建设并未解决农民普遍关心的土地细碎化问题。二是高标准农田建设对村庄公共性的消解。行政主导高标准农田建设的过程中，地方政府将项目资源集中配置在地理位置较好的区域，但这些区域的农户不愿意接受项目，这不可避免地激化了村庄的利益冲突。高标准农田建设涉及占用集体土地或农户承包地，有时可能遭遇农户“敲竹杠”，地方政府为了推动建设往往通过利益动员的方式解决“钉子户”问题，但这有可能引发更多的农户不合作行为^[28]。如D县Z村在实施高标准农田建设时涉及占用集体土地，但是该地块长期被农户私自占用，建设过程中农户要求地方政府进行赔偿，乡镇干部迫于无奈给予该农户补偿，由此引发其他农户的不满。

(2) 项目实践中农民“去主体化”困境。在行政主导高标准农田建设模式下，农民的参与治理大多流于形式，无法真正参与到高标准农田建设的过程中，形成农民“去主体化”困境。行政主导高标准农田建设时，村级组织和农民缺乏影响其他主体的手段。在高标准农田建设项目中，县级主管部门作为监管主体，主要职责是对第三方公司进行监管，保障工程建设质量和项目资金规范使用。第三方公司作为实施主体，需要对县级主管部门负责，严格按照县级主管部门的规范要求 and 建设目标开展建设。村组集体是高标准农田建设的受益主体，享受农田基础设施的实际收益。然而，村级组织和农民既无法影响地方政府，也无力制约高标准农田建设的施工方。D县S村在实施地块整治工程的过程中，农户在现场监督时，施工方按照建设要求实施表土剥离，农户不在场的时候就不进行表土剥离。D县R村的灌溉沟渠工程有数个涵闸在施工一年后出现故障，村干部要求施工方维修，但施工方一直拖延，政府协调也无济于事，施工方说“我拿钱也不在你这里拿”。

(3) 基础设施建设的低效化困境。由于资源配置的“去公共化”与项目实践中的农民“去主体化”，高标准农田建设对于改善农田生产条件的作用不大，最终形成了建设低效化困境。一方面，地方政府关注重点在核心区建设情况，对于面积更大的辐射区则遵循任务本

位的行动逻辑。在任务本位逻辑下，地方政府更加关注高标准农田建设完成情况，较少考虑项目建设实际效益。D县H村在实施高标准农田建设时，规划设计单位只是进村与村干部沟通而没有询问村民小组的意见，导致沟渠和机耕道走向不符合农户的需求。有的地方实施高标准农田建设后，农民甚至不知道本地实施过此类项目。另一方面，高标准农田建设难以适配村庄农业经营体系。高标准农田建设以现代农业经营格局和大水利体系为参照，但是农户在长期的“去集体化”进程中失去了集体行动的能力，农户普遍缺乏承担管护责任的动力。D县G村分别于2018年、2022年实施高标准农田建设项目，2018年涉及1组、5组、6组、7组、10组的800亩农田，2022年涉及8组和9组的300亩农田。据村干部反映，农民很少对农田基础设施进行管护，基础设施短短几年内便出现损坏。

3 高标准农田建设困境的生成逻辑

高标准农田建设之所以出现治理困境，存在两方面的原因：一是高标准农田建设的目标替代，即县级政府在推动高标准农田建设过程中以自利性目标替代政策目标，导致高标准农田建设既背离了中央政策，同时也背离了农民的公共需求。二是高标准农田建设过程存在治理结构错位，即治理资源、治理主体和治理方式等方面的结构性错位。上述两方面的因素使得高标准农田建设出现治理失灵，这是高标准农田建设困境的本质原因。

3.1 行政目标对政策目标的替代

在关于政府性质的讨论中，学界提出了政府的自利性问题，自利性指的是政府具有为自身生存和发展创造条件的属性^[29]。地方政府的自利性行为发生在基层治理的诸多方面，农业治理也不例外。由于政府的自利性，地方政府在推动高标准农田建设的过程中加入自身行政意图，促使高标准农田建设出现了目标替代的现象。

高标准农田建设的主要目的是改善农业生产条件、提高粮食生产能力，从而保障国家粮食安全。《全国高标准农田建设规划（2021—2030年）》（以下简称《规划》）明确指出，“高标准农田，是巩固和提高粮食生产能力、保障国家粮食安全的关键举措”。近些年来，中央一号文件也不断强调“加强高标准农田建设”，进一步提升粮食生产能力。可以看出，高标准农田建设是保障国家粮食安全的重要举措。对于地方政府来说，高标准农田建设既是提升国家粮食安全保障能力的重要任务，又是回应农民生产需求的重要治理手段。这是因为，在农业现代化的长期进程中，政府始终扮演着重要角色^[30]，持续回应和解决农业发展的问题，这体现了政府的服务性和人民性。高标准农田建设包括地块整治和公共基础设施建设，也涉及村庄农业公共品供给问题。因此，政府在完成国家要求的高标准农田建设任务的同时，也需要有效回应基层社会的生产性需求。这要求地方政府在推进高标准农田建设过程中，要促进高标准农田建设与基层生产需求相结合，从而提高粮食生产能力，进一步保障国家粮食安全。

结合实践来看，地方政府的行政目标背离了政策目标。地方政府将高标准农田建设作为制造“政绩亮点”的重要载体，形成自利性的行政目标。一方面，自分税制改革以来，国家开始通过项目制方式向基层社会输入资源，“项目治国”成为国家治理的重要形式^[31]。对于

财政资源相对匮乏的中西部地区来说，高标准农田建设提供了大量项目资源。自2016年以来，D县每年承接的高标准农田建设项目资金都超过了3亿元，地方政府可以对这部分项目资源进行“打包”和整合，并借项目之力推动地方社会发展，达到地方政府制造“政绩亮点”的特定意图^[32]。通过制造政绩亮点，地方政府可以进一步获得政绩资源和更多经济自主权^[33]。另一方面，“晋升锦标赛”是中国政府官员的激励模式^[34]，地方政府官员为了谋求晋升，围绕乡村旅游产业展开竞争。地方政府借助高标准农田建设的项目资源打造旅游景观，吸引社会资本参与旅游产业打造，使得旅游产业具有了区别度高、更新率快、典型性强等特点，为地方政府凸显政绩提供了良好条件。

高标准农田建设对地方政府的行政目标产生了如下影响：第一，在高标准农田建设的资源使用方面，地方政府依托高标准农田建设项目集中打造重点区域，大力发展乡村文旅产业，存在过度打造和挤压其他区域项目资源的问题，使得高标准农田建设对粮食安全的保障效应大为弱化。地方政府为博取政治关注将涉农资源产业化，损害了农民对于农业基础设施的真实需求^[35]。第二，地方政府吸引资本下乡流转土地，导致了资本与普通农民争利，对基层公共利益造成严重损害。乡村农文旅产业项目未必能产生较高经济社会效益，但却使农业生产和粮食安全受到严重影响。

可以看出，地方政府在高标准农田建设过程中加入行政意图时，易导致高标准农田建设的实践目标逐渐偏离政策目标，基层的公共性需求难以得到回应，粮食安全也面临诸多挑战。

3.2 治理结构的多重错位

高标准农田建设的实践过程是涉及农民利益的公共治理议题，但是在目标替代的背景下，高标准农田建设的底层治理结构发生错位，无法推动高标准农田建设有效落地，从而导致了多重实践困境。

(1) 自利性项目分配与治理资源错位。地方政府为实现自身的行政意图即打造政绩景观，往往需要统筹使用项目资源，尽可能提高项目资源的使用效率，从而实现乡村产业的政治效益最大化。按照上述思路，地方政府集中将项目资源分布在交通便利、产业基础较好的区域。问题是，这类区域往往是农业生产条件相对良好的区域，一方面农民改善农业生产条件的意愿并不是十分迫切，另一方面地方政府重点打造的核心区域存在过度建设问题。与之相对比的是，辐射区大多农业基础条件差、地块更为细碎化，而政府投入的项目资源却非常有限，只能开展简易建设，对于改善农田生产条件的意义不大，高标准农田建设的效果普遍不佳。

(2) 非均衡性规则设置与主体权责错位。在行政主导高标准农田建设过程中，治理主体的权责错位也是引发治理困境的因素之一。从高标准农田建设的过程来看，地方政府承担主要的公共治理职责。具体来说，县级主管部门承担以下职责：一是统一县域规划，制定高标准农田建设年度计划；二是确定项目建设区域；三是确定高标准农田建设内容，同时还负责高标准农田建设项目的招投标、施工监督、审计验收等工作。可以看出，县级政府在高标准农田建设过程中承担了主要的公共治理职责。

准农田建设过程中权限较大，因此也能够利用高标准农田建设项目实现自己的行政意图。在制定县域规划时，地方政府往往优先考虑树“亮点”和打造景观，将高标准农田建设规划与乡村旅游、农业产业等发展规划结合起来；在确定项目建设区域时，优先选择土地能够规模流转、水土资源条件好、开发潜力大、配套能力强的粮食主产区；在确定高标准农田建设的具体内容时，也大多结合了本地的产业发展需求。

与县级政府权限较大形成鲜明对比的是，农民在高标准农田建设中权限过小。按照《规划》的要求，地方政府应当尊重农民意愿，维护农民权益，积极引导广大农民群众和农村集体经济组织参与高标准农田建设和管护，但是实践效果不尽如人意。在规划设计方面，并非所有规划内容都与村组干部和农民协商，存在规划设计不符合实际的情况。据D县M村党支部书记所言，“设计单位来也匆匆、去也匆匆，有些地方都没去”。与此同时，村组虽然参与施工建设、监督审查等过程，但是主要行使监督权。一些建设项目与农民需求相背离，农民也很难真正影响建设方案。

在高标准农田的建后管护问题上，也存在政府和农民的权责错位问题。县级主管部门人手有限而建设任务重，将更多的精力放在了农田基础设施建设过程和项目管理环节，对建后管护缺乏足够的重视。建设完成后，高标准农田按照“谁受益、谁管护”原则移交给村级组织管护，县级主管部门不再参与管护工作，村组集体和农户成为高标准农田后期管护的主要责任主体。问题是，无论村组集体还是农户，都缺乏承担管护责任的能力。农田基础设施管护成本较高，尤其是机耕道、水渠和泵站等易损易坏设施，村级组织往往缺乏管护资金。基层干部估算，高标准农田建设的后期管护每年需要至少5万元。D县大多数村庄的集体经济比较薄弱，导致“本该归村里管，但没人管护”的情况。与此同时，县级主管部门并未建立常态化管护机制，村级组织缺乏管护的动力。

(3) 行政干预市场与治理方式错位。中国农业政策的核心思路是“促进传统小农户向现代小农户转变，让小农户共享改革发展成果，实现小农户与现代农业发展有机衔接，加快推进农业农村现代化”。实践中，高标准农田建设与以小农户为主体的农业经营体系存在错位。大多数地区高标准农田建设项目完成后，土地都流转给了资本而非小农户。

地方政府主要通过行政干预市场的方式推动资本流转土地。一方面，地方政府通过高标准农田建设改变土地的分散化权产权结构，为资本进入提供便利。另一方面，地方政府通过规范管理土地流转，提高农业经营主体的准入门槛。D县规定，农户流转土地面积超过5亩就必须经由村集体和产权交易平台发包，并且发包价格不得低于市场平均价。产权交易平台采取竞价模式，愿意流转土地的市场主体均可以参与竞价，出价最高的市场主体获得土地承租权。在上述模式下，大部分待流转的土地都进入产权交易平台，并且完全向市场主体开放。对于资本而言，直接通过产权交易平台竞拍土地远比与农民协商便利，并且资本在与普通农户的竞争中更具有优势，一方面是因为资本的经济实力更强，另一方面是因为资本追求农业经营的规模效益，能够给出更高的土地流转价格。随着地方政府限制私下流转和交易平台化、

竞争化，资本拥有了进入农业的便捷通道。在地方政府的干预下，农业经营成本被不断抬高，导致村庄内部的小大户和小农户失去竞争力，逐渐被资本挤出农业经营领域。D县Z村曾于2016年开展全域高标准农田建设，涉及耕地5000余亩，其中实施地块整治的区域大约有2500亩，在地方政府的推动下，Z村的2400亩土地都流转给了本地的一个龙头企业。也就是说，资本成为高标准农田建设的实际受益对象，那些更加需要高标准农田项目的小农户和小大户反而无法获得实际利益。

综上所述，在基层实践过程中，高标准农田建设项目成为地方政府打造亮点、创造政绩的重要手段，却逐渐偏离宏观政策目标。在上述背景下，地方政府通过调整项目资源区域配置，优先将资源配置在项目核心区并且全程主导高标准农田建设过程，而将建后管护责任推向村级组织和农户。与此同时，地方政府进一步联合资本打造农业产业和政绩景观，资本成为高标准农田建设的实际受益者。基于此，高标准农田建设难以与基层公共需求相结合，生成了高标准农田建设的实践困境。

4 高标准农田建设的优化路径

高标准农田建设涉及村庄的农业公共品供给和农民的土地利益，因而高标准农田建设过程也是村庄围绕土地开展公共治理的过程。在行政主导模式下，高标准农田建设存在治理困境。为克服上述困境并进一步提升高标准农田建设的实践效能，本文认为，应当从优化高标准农田建设实施方式、创新农田建设管理体制和构建农民参与机制三个方面着手解决。

4.1 坚持土地细碎化治理导向，优化高标准农田建设实施方式

由于与农民的生产需求脱嵌，行政主导的高标准农田建设难以提升项目绩效。因此，高标准农田建设应当回应农民对于土地细碎化治理的核心需求，以克服土地细碎化为目标实施高标准农田建设工程，提升农田建设的实践效能。

一方面，应当立足基础设施建设与土地细碎化治理相结合的基本原则，厘清高标准农田建设的重点与方式。对于丘陵山区，高标准农田建设应当遵循“先急后缓”的基本方针，主抓土地平整或土地整合，在此基础上清理水塘、修建水渠和机耕道，建立高标准农田的基本框架。即便在短期内缺乏资金，地方政府也可以在既有基础上持续开展农田建设。对于平原地区，应当加强土地产权调整，实现“小田并大田”，同时加强水利、道路等农业基础设施建设。

另一方面，应当实行“整村推进”模式，提升高标准农田建设的区域整体性、统一性。统筹水利工程建设、高标准农田建设、农电改造等项目资金，合理规划高标准农田建设的工程布局，加强农田建设的协调性。坚持“先治理、再建设”原则，以行政村或村民小组为单位进行土地细碎化治理，从物理和产权层面解决土地细碎化问题。与此同时，村民小组通过村民自治的方式决定土地分配方式和确权形式。在此基础上，村集体通过动员农民流转土地经营权、划片分配土地等形式克服土地产权分散问题，实现土地经营权集中，推动土地连片规模经营。

4.2 创新农田建设管理体制，提高项目资源使用效率

高标准农田建设管理体制是项目资源能否有效利用的关键，因而需要创新管理体制以提高项目资源使用效率。这一过程中，地方政府可以通过“双业主”模式赋予基层更多自主权，让乡镇政府、村级组织和村民小组充分参与建设过程。具体可从如下两个方面入手。

第一，县级主管部门和镇村共同管理高标准农田建设。镇村是高标准农田建设的主要承接主体，应当赋予镇村充分的权限，由镇村全面负责规划设计、项目实施和审计验收等各个环节。县级主管部门设定高标准农田建设的基本方向，规划、管理权限则下沉镇村，强化镇村两级的主体权限。镇村两级在做好协调工作的同时，全面履行业主单位职权。

第二，镇村充分动员村民小组参与高标准农田建设。村民小组是农户参与高标准农田建设的重要载体。镇村赋权村民小组自行协商建设方案、土地分配方案、土地确权方式及土地流转事宜，保证高标准农田建设符合基层实际需求。在规划设计方面，应当推动村民小组与设计单位有效对接，充分沟通建设需求与建设方案，确保高标准农田建设规划方案获得项目所在地村民小组全体农户的同意。在建设施工方面，施工方进场必须与村民小组协商从而确定施工方案，遇到与规划设计不符合的情况，应当允许村民小组进行调整。

4.3 构建农民参与机制，尊重农民主体地位

高标准农田建设应当尊重农民的主体性地位，因而应立足于基层实际构建农民有效参与的实践机制，从而将高标准农田建设资源与农民需求有效对接，同时强化对地方政府的监督。结合D县的实践经验来看，构建有效的农民参与机制应当从项目资源分配、高标准农田建设参与和高标准农田建设维护三个方面展开。

首先，在项目资源分配方面，应当改变高标准农田建设项目的分配方式，为以小农户为主体的农业经营体系服务，促进小农户与小大户的农业现代化。高标准农田建设是农业公共品的供给过程，因而项目资源输入应当实现对农民的有效动员^[36]。地方政府应当以需求导向分配项目资源，确立“先急后缓”的基本原则，优先满足急需项目资源村组的需求，激发村民的参与积极性。与此同时，地方政府应当充分尊重村组的建设意愿和建设需求。

其次，在高标准农田建设实践方面，地方政府应当充分尊重农民意愿。在高标准农田建设方案制定上，应当引导农民以村民小组为单位自主制定合理的实施方案。在高标准农田建设施工过程中，应当为农民参与项目实施、项目监管提供平台，协助农民参与建设过程，尤其是在涉及沟渠和机耕道建设等问题时，应当充分参考农民的意见。在土地分配环节，地方政府要充分尊重农民意愿，让农民自主选择土地经营权的配置形式。

最后，在高标准农田建设管护方面，地方政府应当为农民参与农田管护提供渠道。地方政府可以设立“乡镇-村-组”三级管护网，并将其纳入政府绩效考核，定期进行督导，强化各级主体的管护责任。乡镇为一级管护主体，负责监督、检查高标准农田工程设施管理维护的落实情况；村民委员会为二级管护主体，负责各村民小组之间的公共设施的养护和管理；村民小组为三级管护主体，负责巡查本组范围内的高标准农田设施，引导受益农户保护工程

设施并自觉管护。一旦出现人为损坏工程设施的情况，各级主体需要共同承担管护责任。

5 结语

高标准农田建设既是改造农田物理构造的过程，又是以农田为核心的公共治理过程。在这个意义上，高标准农田建设的关键是构建一套行之有效的公共治理模式，克服项目实施过程中的治理困境，提高农田建设的实践效能。本文基于公共治理的研究视角建构“行政目标-治理结构”的分析框架，以中部地区D县为研究案例，呈现了我国高标准农田建设的治理模式及其困境。研究发现，在行政主导的实践路径下，高标准农田建设存在资源配置“去公共化”、农民参与“去主体化”和基础设施建设低效化等困境，极大地降低了高标准农田建设的实践效能。本文认为，公共治理失灵是高标准农田建设困境的主要原因。公共治理失灵包含两个方面：一是高标准农田建设中的目标替代，即地方自利性目标对政策目标的替代；二是治理错位，即高标准农田建设过程中治理资源、主体权责和治理方式的三重错位。上述两方面因素叠加之下，高标准农田建设变成了地方政府制造“政绩亮点”的工具，失去了回应基层公共需求的能力，从而生成了高标准农田建设的治理困境。基于此，本文从公共治理有效性的角度出发，从三个方面提出了优化高标准农田建设的有效路径。

本文的研究表明，高标准农田建设应当坚持两个基本原则：第一，高标准农田建设与基层公共治理相结合的原则，立足于基层公共需求开展高标准农田建设，构建适配基层公共需求的公共治理体制，推动高标准农田有效建设。第二，应当以保障种田农民的权益为前提，让真正需要土地的农民有田可种、有利可图。地方政府不要急于把农民从农业中赶出来，而是要服务农民、依靠农民，因为中国的农业现代化必然是以农民为本位的农业现代化。

参考文献

- [1]孙宇,高明,莫建兵,等.西南丘陵区高标准基本农田建设区域划定研究:以重庆市铜梁区为例[J].中国土地科学,2016,30(3):20-28,87,97.
- [2]蔡朕,刁承泰,王锐,等.基于集对分析的高标准基本农田建设项目选址合理性评价:以重庆市梁平县为例[J].中国生态农业学报,2014,22(7):828-836.
- [3]王晨,汪景宽,李红丹,等.高标准基本农田区域分布与建设潜力研究[J]中国人口·资源与环境,2014,24(S2):226-229.
- [4]刘慧敏,朱江洪.丘陵山区高标准基本农田建设时序与模式研究[J]水土保持研究,2015,22(2):141-146.
- [5]王兆林,杨庆媛,罗明.低山丘陵区高标准基本农田建设限制性因子识别与建设方向[J].中国农业资源与区划,2019,40(6):78-88.
- [6]赵谦,刘鑫冉.高标准农田建设资金何以多元化保障?:基于法律功能实现的视角[J].中国土地科学,2022,36(7):19-25.
- [7]赵谦,陈祥.领导小组功能适当化:高标准农田建设机构建制条款的规范要义[J].中国土地科学,2019,33(3):9-15.

- [8]刘昊璇,赵华甫,齐瑞.多中心治理下高标准农田建设监督管理机制研究[J].中国农业资源与区划,2022,43(3):164-172.
- [9]郑庆宇,尚旭东,王煜.耕地保护何以难:目标、实践及对策:来自西部粮食主产区的观察[J].经济学家,2023(4):98-107.
- [10]韩杨,陈雨生,陈志敏.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[J].农村经济,2022(5):20-29.
- [11]马晓妍,何仁伟,魏洪斌.我国高标准农田建设项目投资资金效率评价[J].统计与决策,2020,36(12):85-89.
- [12]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,2014,27(4):61-68.
- [13]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.
- [14]孙学涛.高标准农田建设对农业社会化服务的影响[J].中南财经政法大学学报,2023(3):150-160.
- [15]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.
- [16]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.
- [17]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,2023,37(8):1736-1747.
- [18]张禹书,张应良,龚燕玲.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[J].干旱区资源与环境,2023,37(12):59-67.
- [19]梁伟.农地细碎化的协同治理模式:以皖南繁昌区为例[J].中国土地科学,2022,36(10):100-108.
- [20]何翔舟,金潇.公共治理理论的发展及其中国定位[J].学术月刊,2014,46(8):125-134.
- [21]俞可平.治理和善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001(9):40-44.
- [22]胡正昌.公共治理理论及其政府治理模式的转变[J].前沿,2008(5):90-93.
- [23]程波辉,叶金宝.中国式现代化视域下公共治理的有效性研究[J].学术研究,2022(11):59-67.
- [24]竺乾威.新公共治理:新的治理模式?[J].中国行政管理,2016(7):132-139.
- [25]周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(2):132-143,207.
- [26]孙新华,钟涨宝.地方治理便利化:规模农业发展的治理逻辑:以皖南河镇为例[J].中国行政管理,2017(3):31-37.
- [27]文宏.任务驱动与谋利导向:地方政府土地整治行为的双重逻辑:以S省土地整治项目的实际运作为例[J].中国行政管理,2019(7):82-88.
- [28]崔盼盼.项目进村、不合作者与基层治理:基于江苏省天生桥村的调查[J].中国农村观

察, 2021(6):108-119.

[29]金太军, 张劲松. 政府的自利性及其控制[J]. 江海学刊, 2002(2):106-112.

[30]黄宗智. 中国农业发展三大模式: 行政、放任与合作的利与弊[J]. 开放时代, 2017(1):128-153, 7.

[31]渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制[J]. 中国社会科学, 2012(5):113-130, 207.

[32]折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑: 对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4):126-148, 223.

[33]周飞舟. 政府行为与中国社会发展: 社会学的研究发现及范式演变[J]. 中国社会科学, 2019(3):21-38, 205.

[34]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7):36-50.

[35]林辉煌. 涉农资源产业化: 政治逻辑与治理转向[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022(6):125-134.

[36]梁伟. 项目激励性与项目进村实践差异[J]. 农村经济, 2022(1):98-107.

