

# 高标准农田建设存在的困境及改进路径

李冰

西华师范大学管理学院，四川南充，637000；

**摘要：**高标准农田建设是保障国家粮食安全、助推乡村振兴的关键战略，在应对耕地碎片化、改善耕地质量、增强农业综合生产能力方面起到关键作用。本文基于现阶段高标准农田建设的实际情况，全面分析其在工程质量、资金管理、管护机制等方面遇到的困境，剖析制度设计、技术支撑以及资金投入等方面的不足，进而提出了相应的改进路径。高标准农田建设不仅是一项基础设施工程，更是带动农业走向现代化转型的系统工程，需要技术、政策与治理体系一起协同创新。

**关键词：**高标准农田建设；粮食安全；现实困境；改进路径

**DOI：**10.64216/3080-1486.26.02.008

## 1 背景

推进高标准农田建设是保障国家粮食安全和农业高质量发展的关键任务<sup>[1]</sup>。打造高质量农田，实现“田为方形体、路线相联通、渠道相连接、旱可来浇水、涝可去排洪”，是提升耕地质量与产能，守护国家粮食安全的关键办法。依照《高标准农田建设通则》（GB/T30600-2022），高标准农田需达到“田块平整、集中连片、设施完善、节水高效、农电配套、宜机作业、土壤肥沃、生态友好、抗灾能力强，与现代农业生产和经营方式相适应的旱涝保收、稳产高产的耕地”的要求<sup>[2]</sup>。此标准不仅囊括了农田基础设施的硬件条件，还强调了生态环境友好与现代农业生产方式相适应的软件要求，体现了“藏粮于地、藏粮于技”的战略方针。

党中央、国务院十分看重高标准农田建设，把这作为开展乡村振兴战略、保障国家粮食安全的基础项目。“十四五”规划明确提出要守住18亿亩耕地的红线，累计建成高标准农田达10.75亿亩。基于此背景，中央财政持续加大投入，“十四五”期间累计投入金额超7000亿元，亩均投入标准从之前1500元的水平普遍提高到2000元以上。目前全国累计建成高标准农田超10亿亩、2700多处小型农田水利设施、1000多万公里水渠、1200多万公里田间道路。这些设施建好后明显提升了农业综合生产能力，为“大灾少减产、小灾能稳产、无灾多增产”目标的实现筑牢了坚实根基，在抵御自然灾害、保障粮食产量稳定方面起到了关键作用。

然而，在高标准农田建设推进过程中，部分地方暴露出工程质量不合格、配套设施闲置、后期管护缺失等问题。重庆、山西、安徽等地民众反映，当地部分已完

工的高标准农田配套设施无法正常运行，严重影响粮食产量，打击农民种粮积极性，这不仅造成国家巨额投资浪费，也直接削减了粮食生产能力，不利于国家粮食安全战略的深入实施。因此，系统分析高标准农田建设面临实际困境，寻找有效的改进路径，对增强项目建设成效、保障国家粮食安全有重要的理论与实践意义。

## 2 现实困境

### 2.1 工程质量存在短板

高标准农田建设资金投入大、涉及面积广，越是建设任务重，越要严守工程质量这条生命线，把靠天吃饭的“望天田”建成高产稳产的“吨粮田”<sup>[3]</sup>。然而，在开展高标准农田建设项目期间，工程质量问题已变成制约项目发挥效应的突出弱项。我国部分地区的高标准农田被曝存在未按规划建设、配套设施管护不到位、浇灌设备建而不用等现象。顶着“高标准”光环的民生工程，沦为中看不中用的“摆设”，折射出我国农业基础设施建设仍需加力<sup>[4]</sup>。

例如在山西省长治市上党区北呈乡西坡村的高标准农田建设过程中，相关调查人员发现以下问题：机井房废弃、黑色管道断裂、农户无机电井用水户头和感应卡、集控房不通电、多个出水口不出水等，致使投入数百万元的灌溉系统彻底闲置。据重庆市酉阳县酉水河镇洞口村村民反映，村里高标准农田面临排水不通、无耕作道等类似的问题，造成部分水田没法正常耕种。这些问题导致高标准农田在抗旱防涝的关键时候无法施展作用，极大地影响了粮食生产以及农民收益，打击了农民参与项目的积极性。

表1：高标准农田建设中的主要质量问题及表现

问题类型	具体表现	影响后果
道路工程	规划宽度缩水、路面质量不达标	机械作业困难、运输效率低下
灌溉设施	机井废弃、管道断裂、出水口无水	抗旱能力不足、水资源浪费
排水系统	水渠排水不畅、堵塞严重	涝灾风险增加、作物减产
电力配套	集控房不通电、无法启动灌溉设备	电气化设备闲置、自动化程度低
管护措施	感应卡未交付、设备无法使用	农民用水困难、设施利用率低

## 2.2 资金保障力度不足

当今，在高标准农田建设中的实际资金投入相较建设资金投资标准仍相去甚远<sup>[5]</sup>。农业农村部的调研数据显示，亩均成本需要3000 - 4000元，而中央与地方平均每亩的补助标准一般维持在2000元左右，面临较大的资金空缺。安徽淮北市农业农村局的调研考察报告显示，现今不少项目存在“重建设而轻管理”的尴尬情形，资金到位情况与使用的实际成效无法形成良性循环。目前，许多乡镇财政吃紧，村集体的经济基础薄弱，“空壳村”情况普遍显现，导致日常维护与改造资金难以真正落实，部分村落为节省电费与维护开支，选择停用变压器，引发机井电机焚毁、灌溉系统整体瘫痪，严重影响农田生产效率。

## 2.3 管护机制尚未健全

管护机制运行不畅是另一大挑战。高标准农田作为农村公共产品，具有无偿性和非排他性的特点，受益主体在享受高标准农田提供的各项设施的便利时，却不愿意过多进行管护<sup>[6]</sup>。按照“谁获得收益、谁进行管护”的原则，项目管理责任一般会移交给村民委员会，但村民委员会成员专业技术水平参差不齐，缺乏工程维护的经验与管理能力，导致管护工作陷入困境。加之缺少清晰的管护主体、管护标准以及资金渠道，导致在实际工作中，重建设轻管护的现象极为普遍，设施老化损坏的速度加快。

## 2.4 监管体系有待加强

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<sup>[7]</sup>。高标准农田建设存在质量问题的本质原因是监管体系的不完善，从项目规划审批到工程施工再到竣工验收，各个环节均需严格把关。但监管这道“安全阀”根本没拧紧，本应保障工程质量的监管环节变成了走个过场的形式主义。目前监管体系存在一些明显短板：一是部分地区为拿到项目资金，虚增高标准农田建设面积，甚至把不符合条件的农田也纳入建设范围中，项目资金划拨发放后，由于缺少高效的全程监管机制，导致资金被挪用、截留的现象屡有发生。二是工

程实施过程监管缺位，建设过程中的质量问题未能及时发现与纠正，监管人员的配备欠缺，专业能力欠佳，不易实施有效监管。三是工程建设缺少透明度，一些项目未严格落实公开招标的程序，而是直接选定施工单位，为权力寻租留下空子。四是验收搞形式主义，未按照国家标准和设计要求严格地实施验收，验收人员只看表面状况，不钻研实质内涵，欠缺详细的检测办法及工具。五是民众监督制度有漏洞，农民作为直接获利的一方，缺少切实有效的参与和监督途径。

## 2.5 问责机制执行乏力

问责机制不健全进一步加剧了质量隐患。一些地区往往把大事变小、小事化掉，对相关责任人问责的力度较轻，未能形成有效震慑。某些部门和官员在项目建设方面缺乏责任及质量意识，甚至和施工单位勾结，不实上报工程量，骗取国家补贴。地方政府往往更侧重于建设数量，忽视质量，轻视长期效益，缺乏长效考核机制。问责机制执行乏力致使高标准农田建设质量难以从根本上得以保障，国家粮食安全战略面临潜在的威胁。

## 3 改进路径

### 3.1 完善全过程监管体系

首先，应改进高标准农田建设工程质量监督检验体系，建设从立项、设计、施工到验收、管护各阶段的全流程监管机制。其次，创新监管手段，采用数字技术强化监管成效。例如，重庆“巴渝良田”上线，破解监管难题，给予了有益借鉴。该系统把农业农村、自然资源、水利、林业等部门的123个图层数据进行整合操作，制成了“农地一张图”，做到了对高标准农田从选址、设计、建设到验收、管护全环节的动态监管。系统采用遥感影像、无人机查探、物联网监测等高端技术，结合群众利用二维码监督等手段，形成“天上俯瞰、地上查勘、网上监管”的立体化监管体系，强力推动工程质量跟管理工期均达标<sup>[8]</sup>。此外，要进一步强化群众监督机制，充分调动农民的主体积极性。农民作为高标准农田的直接使用者兼受益者，对项目建设质量具有监督资格，要设立畅通的农民参与与监督途径，健全信息公开与意见

反馈机制。最后，还应进一步加强部门协同监管，构建由农业农村部门牵头，以自然资源、水利、财政等部门参与形成的高标准农田建设协调机制，进行统一的规划、采用统一的标准、实施统一的监管，防止各部门政策分散、标准不统一形成的监管漏洞。

### 3.2 建立可持续资金保障机制

解决高标准农田建设资金困窘需多方发力，搭建多元化、可延续的投入保障机制，同时应完善资金管理制度，确保资金使用既透明又高效。一是合理上调补助标准，扩大筹资的渠道范围，依照实际建设成本额，逐步拉高中央和地方的亩均补助标准，缓解地方配套所面临的压力，可借鉴阜阳的做法，经过整合省、市、县三级财政资金，连同土地整治、水利建设等资金，实现资金聚集效果，增强资金运用功效。二是主动探寻市场化的投融资模式，吸引社会资本投身农田建设，实施政府和社会资本合作模式，鼓励新型农业经营主体投身高标准农田的建设与管护工作，探求“先建后补”“以奖代补”等激励办法，提高社会投资的积极性。三是开办专门的管护资金，保障后期管护有稳定的资金源头。可依照不低于建设投入5%的比例提取管护基金，也可按一定比例从土地出让收益、耕地占用税中提取出资金用于高标准农田管护，造就可持续的管护资金保障局面。

### 3.3 创新专业化管护模式

推行专业化管护模式，提升管护治理。可着手探索专业化管护公司模式，采用政府购买服务的手段，把高标准农田管护的事宜交给专业机构，增强管护的质量及效率。如山东潍坊市引入专业水利公司对灌溉系统实施统一维护，实现了管护的专业化及规模化目标，显著提高了设施的利用率以及寿命。此外，加强政策宣传及培训力度、通过开办培训班、分发宣传手册、实地指引等手段，提高农民对高标准农田设施的认知及操作水平，引导农民参与日常的管护。

### 3.4 推进数字化智能化管理

高标准农田建设必然朝着数字化、智能化趋势去升级发展，应当充分借助大数据、物联网、云计算、遥感、人工智能等现代信息技术，搭建智慧农田管理平台，实现让农田管理达到精准、智能、高效的水平。“巴渝良田”应用系统为数字化管理的成功事例。该系统采用“多跨协同”，纵向贯穿市级、区县、乡镇三级管理，横向与农业农村、自然资源、林业、水利等部门开展协同，冲破数据壁垒，做到“一键报送、同步审核”，使项目审查效率提升30多倍。系统还替每个项目设立了“数字身份证”，聚合踏勘信息采集所得、公众意见采纳内

容、招投标信息、施工监理日志、验收全过程的记录资料，协助工作人员实施施工前后三维对比，定点对施工情形展开监测，实现了全流程可追查、可查证、可问责的数字化管理。

## 4 结论与展望

高标准农田建设是保障国家粮食安全的关键工作，关系国家的长远发展与人民群众的实际利益。我国高标准农田建设虽已取得明显成效，建成面积位列全球领先行列，但依然面临工程质量问题较为严重、资金投入及管护机制不健全、监管体系不完善等实际情况，这些问题的存在不仅造成国家资源浪费，还直接影响粮食生产能力和国家的粮食安全，解决这些问题需借助系统思维与多方合作，从制度建设、技术升级、管理升级等多方面综合处置。

未来，高标准农田建设应当跟现代农业发展相结合，充分顾及规模化经营、机械化作业、生态化保障等需求，为新型农业经营主体缔造良好的生产条件，应关注各地区域差异，依照不同地区的自然条件、作物种类以及经济水平，设定不同的建设标准及模式，防止一刀切做法。还得加强高标准农田建设与乡村振兴战略的衔接，依靠农田基础设施建设拉动农村产业发展、改进农村人居条件，实现综合效益最大程度发挥。

## 参考文献

- [1] 董鹏斌. 高标准农田建设的理论逻辑、现实困境与推进路径[J/OL]. 西南金融, 1-12 [2025-09-18].
- [2] 《高标准农田建设通则》(GB/T30600-2022)发布[N]. 中华合作时报, 2022-04-29 (A04).
- [3] 黄桂婷. 高标准农田建好更要管好[N]. 经济日报, 2025-08-07 (005).
- [4] 马维维. 完善高标准农田建管机制[N]. 经济日报, 2025-07-29 (003).
- [5] 赵智慧, 周梦茜, 尹峰峰. 我国高标准农田建设成效、存在的问题及改进建议[J]. 农村经济与科技, 2022, 33 (21): 46-49.
- [6] 沈静静. 高标准农田建后管护困境研究[D]. 安徽财经大学, 2023.
- [7] 郭晓鸣, 温国强, 郑荐元. 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, (07): 42-62.
- [8] 李学依. 数字化赋能各地高标准农田建设[N]. 中国农机化导报, 2025-08-21 (002).

作者简介：李冰（2003—），女，汉，硕士研究生，研究方向：公共管理学。