

耕地保护视角下基层农业管理效能提升研究

刘佳鑫

大连工业大学, 中国·辽宁 大连 116000

摘要: 耕地保护是保证国家粮食安全的主要手段, 基层农业管理效能的好坏直接影响到耕地保护政策的落实情况。本文从耕地保护的角度出发, 从制度执行、部门协同、主体参与、资金管护四个方面分析目前基层农业管理存在的现实困境, 找出效能不足背后体制机制、主体激励、监督保障方面的原因。依托整体性治理、多中心治理理论, 从制度完善、跨部门协同、多元主体激活、资金管护机制建设四个方面提出优化路径, 以提高县乡耕地治理能力, 实现耕地数量、质量、生产功能协同保护。

关键词: 耕地保护; 基层农业管理; 治理效能

Research on Improving Grassroots Agricultural Management Effectiveness from the Perspective of Farmland Protection

Liu Jiaxin

Dalian University of Technology, China Liaoning Dalian 116000

Abstract: Farmland protection is a key means to ensure national food security, and the effectiveness of grassroots agricultural management directly affects the implementation of farmland protection policies. This paper starts from the perspective of farmland protection and analyzes the current practical problems in grassroots agricultural management from four aspects: policy enforcement, interdepartmental collaboration, stakeholder participation, and fund management. It identifies the reasons behind the inefficiency in terms of institutional mechanisms, stakeholder incentives, and supervision guarantees. Based on holistic governance and polycentric governance theories, it proposes optimization paths in four areas: improving systems, cross-department collaboration, activating multiple stakeholders, and building fund management mechanisms. The goal is to enhance county and township farmland governance capabilities and achieve coordinated protection of farmland quantity, quality, and production functions.

Keywords: Farmland protection; Grassroots agricultural management; Governance effectiveness

0 引言

保障粮食安全是我国长期坚持的重大战略, 耕地是粮食生产的主体, 形成了数量控制、质量提高、生态保护三者并重的“三位一体”保护体系。为守住耕地红线, 国家出台了永久基本农田划定、高标准农田建设、遏制耕地“非农化”、管控“非粮化”等一系列制度, 构建起自上而下的耕地保护政策体系, 但是政策在县乡基层落地时, 治理目标与实践成效存在明显偏差, 政策执行衰减问题突出, 耕地保护成效高度依赖基层农业管理执行能力。县乡属地管理模式下耕地保护存在治理碎片化问题, 涉农部门职责边界不清、跨部门协同不足, 农户参与渠道有限, 农田工程长效管护机制缺失, 重建轻管问题突出, 基层管理效能短板制约耕地保护政策落地。现有的研究大多从顶层制度和建设模式入手, 从县乡基层管理效能角度出发,

对执行困境、内在机理和落地路径进行系统的分析研究还比较缺乏。本文根据已有的调研资料, 找出基层农业管理的现实困境, 剖析效能不足的原因, 提出提升路径, 以期完善县域耕地保护协同治理体系, 提高耕地保护制度执行效力。

1 核心概念与理论基础

1.1 核心概念界定

基层农业管理, 本文定义为县乡两级政府及其涉农部门为保护耕地所开展的实施、协调、监督行为的总和。耕地保护的各項制度安排最终要落实到县乡, 高标准农田建设的组织实施、用途管制的日常执行、建后管护的落实、补贴发放和面向农户的政策沟通等, 都是其具体内容。基层政府既是永久基本农田划定的主要规划者, 又是各类建设项目占用耕地的直接决策者, 其管理行为在相当程度上

决定耕地保护制度的执行效果。

在此基础上，本文提出耕地保护视角下的农业管理效能概念，用来刻画基层把耕地保护政策转化为现实成效的能力。参考已有研究，可以从制度的明晰力、知行力、行动力、督导力四个方面来衡量，分别体现制度的可操作性、执行主体的认同和把握、意愿和能力以及监督的有效性。耕地保护任务最终要达到面积稳定、质量提高、良田良用的目的，效能高下也由此体现出来。

1.2 支撑理论基础

多中心治理理论认为公共事务治理不能固守政府单中心的自上而下指挥秩序，应该建立政府、市场和社会多元主体共同参与、相互制约的治理格局。高标准农田建设既有工程建设属性，又有社会治理属性，其监督管理困境是由于单一治理中心模式下决策缺乏科学性、公众参与度低等问题造成的，需要依靠多元主体的良性互动来解决^[1]。

整体性治理理论针对新公共管理带来的碎片化问题，提出“逆部门化”和“协同整合”，以需求为导向推动治理职能整合和跨部门协同。现实中永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能区“三块田”分别由自然资源、农业农村等部门管理，存在空间错位、目标偏离、治理逻辑偏差等问题，需要用整体性治理逻辑来统合。

2 耕地保护视角下基层农业管理效能现实困境

2.1 制度落地层面：制度可操作性不足，政策知行错位

现行耕地保护相关制度文本大多侧重于宏观目标的设定，面向县乡基层的配套实操细则供给较少，制度明晰力不足的问题比较明显。高标准农田建设缺少与地方场景相匹配的简易验收规范，耕地“非粮化”行为的处置措施缺乏刚性约束，占补平衡实施过程中“占优补劣”现象一直存在，宏观制度向下传导落地时容易出现执行偏差。与此同时，基层政策宣传工作存在短板，制度知行力难以保障，农户对永久基本农田管控规则、高标准农田建设相关约束条款的认知有限。已有调研结果表明，接近一半的农户对高标准农田项目内容基本不了解，政策认知鸿沟直接制约基层耕地保护政策落地效果，造成政策目标与农户行为之间的错位。

2.2 部门协同层面：条块分割治理，多头管理带来执行冲突

在目前的耕地保护体系中，永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能区构成的“三块田”分别由不同的行政

主管部门来管理，自然资源部门负责永久基本农田的管护，农业农村部门负责高标准农田的建设与粮食生产功能区的管控，各个板块的治理目标存在分化。永久基本农田管控重在耕地数量的保护，高标准农田建设重在耕地质量的提升，粮食生产功能区重在耕地粮食生产功能的保持，各个板块的考核导向相互独立，没有形成统一的协同考核机制，空间错位问题比较明显^[2]。机构改革之后，农田建设领域多部门职责边界仍未完全厘清，职能交叉、责任推诿问题时有出现。项目实施阶段各部门独立开展工作，工程设计环节缺少对农户耕作需求的充分调研，造成沟渠道路设计与田间实际生产条件不符，路比田低、渠比田高的工程错配问题，直接降低了农田工程建设效果。

2.3 多元主体层面：政府单中心运行，市场与社会参与缺失

基层耕地保护一直实行政府单中心监管模式，治理委托代理链条过长，项目招投标、竣工验收等环节存在寻租隐患，基层专业人员配置不足，不能对农田工程质量、耕地地力开展专业化评估。农户是耕地的直接使用者，在项目规划、施工、验收的全过程里话语权较小，部分农户担心高标准农田建设会限制经济作物的种植，参与积极性不高。从表 1 可以看出，农户对高标准农田整体认知度较低，比较不了解和完全不了解的农户合计超过一半，大部分农户认为工程后期管护不好，存在质量退化风险。耕地地力保护补贴存在发放错位，补贴大多发放给土地承包户，实际种粮经营主体难以受益，形成领补贴者不管护耕地的矛盾，削弱种粮主体保护耕地的积极性。施工、监理单位容易受利益驱动而偷工减料，不能根除，监理约束力不足，市场主体监督作用没有得到充分释放。

表 1 调研区农户高标准农田认知与管护调研统计

调查选项	占比（%）
对高标准农田非常了解	3
对高标准农田比较了解	18
对高标准农田一般了解	30
对高标准农田比较不了解	30
对高标准农田完全不了解	19
高标准农田后期管护效果差，工程质量下降	46
管护效果一般	35
后期管护效果明显，建设水平稳定	19

2.4 资金与管护层面：资金配置不合理，重建设、轻管护问题突出

高标准农田建设资金分配大多采取一刀切的方式，没有考虑到平原和丘陵山区地形条件的不同，丘陵山区地块零散、施工难度大，实际建设成本明显高于现有的补助标

准,地方只能压缩建设标准开展项目施工,农田工程建设质量难以得到稳定保障。与项目建设阶段的资金投入相比,建后管护制度供给明显不足,管护责任主体界定不清,管护专项资金普遍缺失。据已有调研数据可知,半数以上的高标准农田项目后期管护措施落实不到位,配套农田工程设施随时间推移逐步损耗退化。农田基础设施属于公共物品,搭便车行为普遍存在,农户个体主动管护意愿不高,项目建成之后长期效益难以持续释放,重建设、轻管护的矛盾成为耕地保护长效运行的主要障碍。

3 基层农业管理效能不足的内在成因

3.1 体制机制成因

条块分割的行政体制是造成基层农业管理效能低下的深层次体制原因。现行体系下各个涉农部门实行垂直管理,部门考核指标相互独立,横向协同没有制度保障。耕地保护的各项任务大多依靠临时性专班或者部门间个别协商来推进,还没有形成常态化的跨部门协作平台,也没有形成制度化的职责清单和信息共享机制。永久基本农田划定、高标准农田建设、粮食生产功能区管控与考核各自为政,信息壁垒造成治理要素不能整合,最终造成治理碎片化。

3.2 主体激励成因

责权利不对等、多元主体激励约束机制缺失,是管理效能不足的主体激励原因。就基层政府而言,长期以来以GDP为导向的绩效考核使耕地保护的激励明显不足,加之欠发达地区保护的耕地越多、付出的保护成本越高,而相应的经济补偿又不到位,地方推进耕地保护的内生动力随之弱化。就农户而言,耕地保护具有明显的外部性,保护收益大部分外溢,个人所能直接获得的收益很少;地力保护补贴按照承包面积普惠发放,并没有与农户实际的耕地地力保护行为挂钩,保护者得不到激励,制度的激励作用因此失效。就市场主体而言,工程建设过程缺少覆盖全过程的社会监督,对工程承包商、监理机构的失信惩戒约束不够,逐利行为难以得到有效规制。

3.3 监督保障成因

监督保障机制的失衡是管理效能不足的重要成因。现有的土地督察主要是对耕地数量的变化进行监督检查,对耕地质量的提升、建后管护和“非粮化”管控的监督比较薄弱,监督的重点与耕地保护“三位一体”的目标不匹配。与此同时,基层没有建立完善的社情民意反馈和激励机制,耕地保护相关信息公开不足,信息不对称问题严重,社会公众无法获取有效的信息参与监督,多元主体协同监督的格局还没有真正形成,弱化了基层耕地保护的整体治理

效能。

4 耕地保护导向下基层农业管理效能提升路径

4.1 完善制度细则,提升制度可执行性,夯实制度执行基础

制度落地的前提是配套细则的完备性,要立足县域治理场景细化地方操作规范,补齐高标准农田验收、工程质量问责、耕地“非粮化”处置等配套制度的短板,减少宏观政策与基层执行之间的弹性偏差。同步优化耕地地力补贴发放机制,打破普惠式补贴的固有模式,使补贴标准同农户实际耕地保护行为相挂钩,构建起“谁保护、谁受益”的利益分配格局^[3],用制度设计强化耕地保护正向激励。同时持续开展面向农户的政策宣讲工作,系统普及永久基本农田管控要求和高标准农田建设相关规则,弥合基层政策认知鸿沟,提高制度知行动力,为耕地保护政策落地筑牢群众认知基础。

4.2 推进整体性协同治理,破解条块分割多头管理难题

针对部门条块分割造成的治理碎片化问题,可以借鉴多田套合改革思路,在县级层面建立常态化跨部门协同工作机制。统筹自然资源、农业农村、水利、财政等涉农部门,整理出明确的权责清单,打通各类耕地资源数据底座,搭建统一的信息共享平台,使永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区在底图编制、项目实施、考核评价等环节实现协同联动,化解“三块田”空间错位、目标分化的矛盾。在农田项目前期规划设计阶段,充分调研农业经营主体的耕作诉求,把田间生产实际纳入工程设计考虑范围,避免沟渠道路建设脱离农业生产现实的问题,从源头上提高工程的适配性。

4.3 构建政府-市场-社会多中心协同治理格局,激活多元主体动能

根据多中心治理理论,创建多元主体协同参与的治理架构,见图1。政府端理顺监管权责边界,加强基层业务人员专业能力培训,创建项目全过程信息公开渠道,畅通群众意见反馈渠道。从市场角度来讲,规范项目招投标管理,压实工程监理主体责任,建立工程承建、监理单位失信惩戒机制,依靠制度约束来遏制施工环节的机会主义行为。从社会层面保障农户在项目规划、施工、验收、后期管护全过程的参与权,依靠村集体经济组织搭建参与载体,引导普通农户和新型农业经营主体共同参与工程监督,完善配套参与激励机制,充分释放社会力量在耕地保护治理

中的监督价值^[4]。

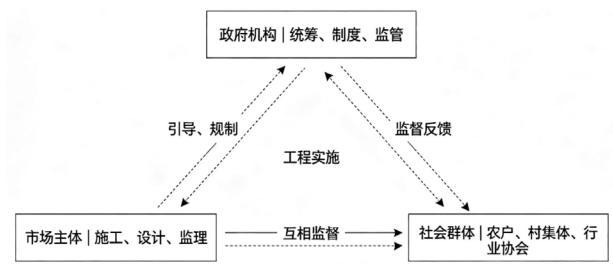


图 1 基层耕地保护多主体协同治理逻辑示意图

4.4 优化资金配置，健全建后管护长效机制

资金分配机制要结合区域自然禀赋做差异化调整，摒弃简单“一刀切”的补助模式，根据丘陵山区施工难度大、建设成本高这一特点加大资金保障力度，统筹整合涉农项目资金，提高财政资金的使用效率。扭转重建设、轻管护的惯性，明确高标准农田建后管护的责任主体，设立管护专项资金，建立农户自主管护和乡镇常态化督查相结合的管护模式，通过管护合同固定各方责任，配套奖惩约束机制，持续维护农田基础设施的功能，保证高标准农田长期稳定发挥耕地保护和粮食生产的效能^[5]。

5 结语

本文主要对耕地保护场景下基层农业管理效能问题进行分析，找出基层耕地治理在制度、部门协同、主体参与、资金管护等各方面的诸多障碍，从体制机制、激励约束、

监督体系角度阐述原因，提出系统性的提升策略。本文依靠文献调研展开分析，没有依靠实地调研得到一手数据，研究结论的区域适配性还需要后续实证检验。后续研究可以选取典型县域开展实地调研，量化评价各项治理措施的实施效果，不断优化基层耕地保护治理方案，为筑牢粮食安全根基提供更加细致的经验支撑。

参考文献：

[1] 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.

[2] 吴格菲，卢威仁，肖武等.“多田套合”促进耕地保护协同治理的理论逻辑与实施路径[J]. 中国土地科学，2025,39(9):26-35.

[3] 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.

[4] 高裕清，徐沐泽. 土地资源管理的现实价值与实践措施[N]. 甘肃科技报，2026-08-26(006).

[5] 周祥. 耕地保护的 land 管理机制探讨[J]. 生态与资源，2025(4):97-99.

作者简介：刘佳鑫（2002.01-），女，汉族，黑龙江省，硕士，研究方向：农业管理。