

高质量发展视域下高标准农田建设目标治理的规制策略论

赵 谦,姚天琪



(西南大学法学院,重庆 400715)

摘要 高标准农田建设作为高质量发展的一种具体样态,旨在通过实施标准化的耕地保护来创新性配置耕地这类农业生产要素。相应的目标治理即是依循相关规范设定,围绕高标准农田建设蕴含的目标要素实施体系性规制;有必要从面积规模形式统筹与粮食产出能力实质统筹这两个方面,设定相应的规制要点以明晰其规制策略。一方面,形式统筹导向下的高标准农田建设目标治理,主要针对全局性建成范围宣示和阶段性建成面积羁束这两类规范事项,通过设定相应的规模型规制要点,明晰形式宣示、羁束型规模统筹的规制策略。另一方面,实质统筹导向下的高标准农田建设目标治理,主要针对粮食能产比例结构和粮食能产参考值量化这两类规范事项,通过设定相应的能力型规制要点,明晰实质结构、量化型能力统筹的规制策略。

关键词 高质量发展; 高标准农田建设; 规模型规制; 能力型规制; 目标治理

中图分类号:D922.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2025)04-0190-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2025.04.017

党的二十届三中全会公报先后将“推动生产要素创新性配置”与“完善高标准农田建设机制”,分别确立为发展新质生产力与深化土地制度改革的重要举措^[1]。高质量发展是一种“以满足人民日益增长的美好生活需要为目标的高效率、公平和绿色可持续的发展”^[2],通常以“生产要素投入少、资源配置效率高、资源环境成本低、经济社会效益好”^[3]为表征。推动高质量发展,有必要凸显“创新、协调、绿色、开放、共享的内在统一”^[4]的新发展理念。高标准农田建设作为一种地域化、特色型土地整治活动,旨在通过“田块整治、土壤改良、灌溉和排水、田间道路、农田防护和生态环境保护、农田输配电、科技服务、管护利用”^[5]等方面建设,推动农田地力提升与农田基础设施改善。当前高标准农田建设新建面积增速趋缓,逐步转进为建改并举导向下的质量效益型发展模式。故而,高标准农田建设即是“以效率变革、动力变革促进质量变革”^[6]的一种具体样态,旨在针对特定区域耕地实施标准化的耕地保护,以创新性配置耕地这类最基本的农业生产要素。兼具发展形态与发展标准意涵的高质量发展视域下,高标准农田建设活动中初具规模的协同增效机制,即在某种意义上引领重构了耕地资源保护与现代农业生产要素的可持续发展范式。相应的目标治理往往围绕“全国高标准农田保有量进一步提高,不断夯实国家粮食安全保障基础”^[7]目标,依循相关规范设定来确立目标要素规制体系。

一、表征高质量发展之高标准农田建设的二元目标治理要义

2021年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》的“建成10.75亿亩集中连片高标准农田”规定和2021年《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》的“2030年建成12亿亩高标准农田,改造提升2.8亿亩高标准农田”规定,陆续设定了当前的概括性、规模化高标准农田建设目标规范。“在保护好耕地特别是基本农田的基础上,大规模开展高标准农田建

收稿日期:2025-01-13

基金项目:教育部人文社会科学研究项目“高标准农田建设的行政法规制研究”(24XJA820002)。

设”^[8]所涉目标治理的规范依据,籍此渐趋明晰。2016年《高标准农田建设评价规范》(已失效)、2019年《高标准农田建设评价激励实施办法(试行)》、2024年《高标准农田建设评价规范》的目标任务量化评分规范,亦进一步明确了“构建目标体系和实施考评奖惩”^[9]的目标治理导向。高质量发展视域下推进高标准农田建设目标治理,则有必要依循“把国家的现代化战略目标分解成若干个可实现、好操作的阶段性目标安排”^[10]的统筹考量,围绕“提高耕地质量、建设成规模的高标准基本农田”^[11]所蕴含的面积规模与粮食产出能力这两类目标要素,实施体系性规制。

1. 兼顾形式与实质的高标准农田建设目标命题

近年来,以“高标准建设、高标准管理、高标准利用”^[12]来表征高质量发展的高标准农田建设,其目标规范往往在各类重大文件中从不同角度被予以全方位设定。例如,2020年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调通过“实施高标准农田建设工程”,切实“提高农业质量效益和竞争力”。2022年党的二十大报告强调要“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”,并将其作为“牢牢守住十八亿亩耕地红线”的关键举措。2024年“中央一号文件”则进一步明确了“建成高标准农田”的优先面向,并要求“强化高标准农田建设全过程监管”、鼓励公众“直接参与高标准农田建设管护”、积极开展“高标准农田建设贷款贴息奖补试点”。在相关目标规范设定(如表1所示)的持续性框架引领下,截至2023年底,全国累计建成高标准农田超过10亿亩,其中13个粮食主产省(区)累计建成面积约占全国的七成^[13],高标准农田建设为保护农民种粮积极性、确保全国粮食产量稳定发挥了重要支撑作用。伴随高标准农田建设规模化效应的逐渐显现,通过兼顾形式与实质的目标治理来明晰该类活动的重心与方向,即成为了确保高标准农田建设实效的应有之义。

学界往往针对高标准农田建设过程中存在的资金来源、动力差异、组织效率、实施阻碍、管护效能^[14]等现实问题,尝试梳理相应目标导向下的技术规程与过程管理事项。例如,结合特定的统计分析与实证研究方法,阐明高标准农田选址^[15]、建设工程规划设计^[16]、建设模式与时序安排^[17]相关技术路径。又如,立足于建设领导小组功能适当化^[18]下的建设机构建制,选择集约节约型、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^[19]等不同建设模式,明晰建设资金的理念层面利益目标与行为层面利益表达^[20]之利益形态与载体、手段与激励保障功能^[21]之多元化保障功能。相关研究虽然颇为全面,但较少涉及衡量高标准农田建设价值目标理性行为取向^[22]的目标治理要义;则有必要基于从面积规模形式统筹与粮食产出能力实质统筹这两个方面,针对高质量发展视域下高标准农田建设目标治理的规制策略,展开“描述—经验、逻辑—分析”^[23]维度的释义学分析。

2. 高标准农田建设目标治理的规制进路

高质量发展视域下高标准农田建设目标治理应遵循质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线^[24]的方向引领,针对高标准农田建设目标规范中的规模型、能力型目标事项,展开体系性的行为约束。探究推动兼顾形式与实质目标治理的可行规制进路(见表2),有必要立足于高质量发展视域下实现质的有效提升和量的合理增长^[25]考量,针对高标准农田建设要加快由数量增长向高质量发展转变,提高建设成效^[26]目标导向,设定相应的规制要点以明晰其规制策略。

一方面,就高标准农田建设目标规范中的规模型目标事项而言。所涉面积规模形式统筹主要针对全局性建成范围宣示和阶段性建成面积羁束这两类规范事项,设定相应的规模型规制要点,进而明晰形式统筹导向下高标准农田建设目标治理的规制策略。相关目标规范通常围绕主产区、产销平衡区等不同建设区域的个性化高标准农田新增建设和改造提升^[27]目标定位,凸显高标准农田成为永久基本农田质量建设落实载体^[28]的统筹考量。其往往依托形式宣示型规模统筹和形式羁束型规模统筹,实现推动改善土地利用结构,增加耕地数量,保障耕地资源可持续利用^[29]的形式化规模指引。

另一方面,就高标准农田建设目标规范中的能力型目标事项而言。所涉粮食产出能力实质统筹主要针对粮食产能比例结构和粮食产能参考值量化这两类规范事项,设定相应的能力型规制要点,进而明晰实质统筹导向下高标准农田建设目标治理的规制策略。相关目标规范通常围绕“保障粮食

表1 高标准农田建设目标规范设定的演进时序

时间	目标规范设定载体	目标规范设定要点
2011	《高标准基本农田建设规范(试行)》	加强旱涝保收、高产稳产高标准基本农田建设
2012	《全国土地整治规划(2011—2015年)》	大规模建设旱涝保收高标准基本农田
2013	《全国高标准农田建设总体规划》	到2020年,建成集中连片、旱涝保收的高标准农田8亿亩
2014	《高标准农田建设通则》	统一全国技术标准,高标准农田“建什么、怎么建”
2016	《高标准农田建设评价规范》	统一高标准农田建设评价内容、程序、方法和要求
	《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》	大规模建设高标准农田
2017	《关于扎实推进高标准农田建设的意见》	加强规划和资金统筹、规范项目管理、增加建设投入、加强组织领导
	《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》	优先在永久基本农田上开展高标准农田建设,提高永久基本农田质量
2019	《高标准农田建设评价激励实施办法(试行)》	建立健全高标准农田建设管理工作评价激励机制
	《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设 提升国家粮食安全保障能力的意见》	构建集中统一高效的管理新体制、强化资金投入和机制创新
	《高标准农田建设质量管理办法(试行)》	构建高标准农田建设项目全过程质量管理体制
	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》	建成10.75亿亩集中连片高标准农田
2021	《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》	建成12亿亩高标准农田,改造提升2.8亿亩高标准农田
	《高标准农田建设项目竣工验收办法》	明确竣工验收依据和条件、程序和内容、监督管理等事项
	《中共中央 国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作意见》	高标准农田原则上全部用于粮食生产,全面完成高标准农田建设阶段性任务
	《高标准农田建设通则》	建改并重、因地制宜、分地提升、分区分类
	《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》	逐步把永久基本农田全部建成高标准农田
	《农业农村部关于推进高标准农田改造提升的指导意见》	分类实施高标准农田改造提升建设、完善政策与要素保障、加强组织领导
	《农业农村部 国家发展改革委 财政部 自然资源部 水利部关于整区域推进高标准农田建设试点工作的通知》	明确高标准农田建设试点的总体要求、申报条件、组织实施、试点工作要求等事项
2023	《中共中央 国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作意见》	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
	《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》	真正把永久基本农田建成高标准农田
2024	《高标准农田建设评价规范》	“一平”“两通”“三提升”的高标准农田质量评价指标
2025	《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村振兴的意见》	高质量推进高标准农田建设

表2 高标准农田建设目标治理的规制进路

规制目标	规范事项	规制样态	规制要点
形式统筹导向下的面积规模目标	全局性建成范围宣示	形式宣示型规模统筹	明晰永久基本农田的属性、范围,厘清其与高标准农田的品类本质
	阶段性建成面积羁束	形式羁束型规模统筹	围绕规划布局与建设基础,明晰符合高标准农田建设的立项条件
	粮食产能比例结构	实质结构型能力统筹	补充必要的弹性裁量规定,充实高标准农田建设的逐步实施方案
实质统筹导向下的粮食产出能力目标	粮食产能参考值量化	实质量化型能力统筹	设定高标准农田用于粮食生产和其他农产品生产的最低限度比例结构
			区分粮食产能提升标准在新增建设与二次建设方面的不同要求,列明粮食产能差异化参考标准与产能提升评价标准

和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事”^[30]的目标定位,凸显“必须施以最严格的刚性管制手段来稳定其数量及空间布局,确保优质耕地‘良田粮用’”^[31]的统筹考量。其往往依托实质结构型能力统筹和实质量化型能力统筹,实现推动“提高建设标准和质量,真正实现旱涝保收、高产稳产”^[32]的实质化能力指引。

二、形式统筹导向下高标准农田建设目标治理的规模型规制

该类目标治理旨在推动落实“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”的建设规模效应。其往往围绕高标准农田建设目标规范中的面积规模形式统筹规范事项具体展开。所涉规模型规制应通过统筹土地资源禀赋、人口、生活质量、技术水平、经济发展、灾害风险等因素^[33],在形式化建设面积方面来明晰不同建设区域的新增建设面积、改造提升面积与高效节水灌溉面积任务目标。

1. 全局性建成范围宣示的目标治理规制策略

该类目标治理规制策略旨在强化形式宣示型规模统筹,其往往围绕全局性高标准农田建成范围的形式目标宣示性规定^①具体展开。高标准农田建设作为一种针对永久基本农田的标准化耕地保护活动,既有永久基本农田与高标准农田品类界分规范的属性、范围定位较为模糊。它们虽然都是“耕地保护战略定位的贯彻落实和举措配置的有效践行”^[34]载体形式,但在功能属性和空间范围等方面还是存在着一定的差异;则有必要在明晰永久基本农田的属性、范围前提下,厘清其与高标准农田的品类本质。

永久基本农田源自2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》强调要“划定永久基本农田,建立保护补偿机制,确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高”的宣示性规定。其实质即《中华人民共和国农业法》(1993年制定,2002年、2009年、2012年修改)第55条和《基本农田保护条例》(1998年制定,2011年修改)明确规定了“基本农田”,更多地通过所宣示的永久性保护,进一步强化对《中华人民共和国土地管理法》(1986年制定,1988年、1998年、2004年、2019年修改)第33条列明“占本行政区域内耕地的百分之八十以上”之相应耕地的特殊保护措施。

高标准农田源自推进土地开发整理乃至土地整治背景下,2003年《全国土地开发整理规划(2001—2010年)》、2012年《全国土地整治规划(2011—2015年)》等专项规划和2011年《高标准基本农田建设规范(试行)》(已失效)等专门规范性文件中规定的“高标准基本农田”;而后2013年《全国高标准农田建设总体规划》、2017年《全国土地整治规划(2016—2020年)》则开始统一表述为“高标准农田”。其名称虽略有调整,但意涵一致,皆凸显建设后的基本农田应“与现代农业生产和经营方式相适应”^[35],而强化其作为特殊生产资料的经济属性。直至2019年《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》和2021年《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》,则开始将高标准农田建设提升至“巩固和提高粮食生产能力,保障国家粮食安全”的高度,进一步强化建设后的基本农田作为特殊自然资源的自然属性与社会属性。

故而永久基本农田与高标准农田在品类本质上是一致的,所涉耕地在数量、质量和用途管控方面的特殊保护措施,并未因从永久基本农田到高标准农田的耕地样态变化予以调整。高标准农田建设作为一种耕地保护活动,旨在通过提升耕地质量和进一步强化发展粮食生产的用途管控,改善永久基本农田的自然样态与生产、经营方式。其既强调维持乃至扩大优质耕地面积,以“满足耕地生产的高产高效需求”^[36];也凸显“确保优质耕地用于粮食种植”^[37],保障粮食生产的稳定性与可持续性。此外,就空间范围而言,两者也是逐步趋同的。“占本行政区域内耕地的百分之八十以上”的永久基本农田,应强调“将最优质、最适宜、最稳定的耕地纳入保护区”^[38],从而“确保区域内划定的永久基本农

^① 例如,2019年《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》(已失效)的“优先在永久基本农田上开展高标准农田建设,提高永久基本农田质量”规定;2022年党的二十大报告的“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”规定;2024年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》的“真正把永久基本农田建成高标准农田”规定。

田数量起到维护粮食安全的重要作用”^[39]之兜底保障效应。“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”,亦宣示了所涉空间范围伴随高标准农田建设的不断推进,未来终将全部趋同。当然,目前阶段高标准农田的空间范围是窄于永久基本农田的,更多地考量 2022 年《高标准农田建设通则》规定的“土壤适合农作物生长、无潜在地质灾害”与“集中连片,建设区域外有相对完善的、能直接为建设区提供保障的基础设施”等因素,从适宜性角度来择优选择项目区域,有必要本着先易后难、先急后缓、先示范后经验推广的原则逐步推进。

2. 阶段性建成面积羁束的目标治理规制策略

该类目标治理规制策略旨在强化形式羁束型规模统筹,其往往围绕阶段性高标准农田建成面积的形式手段羁束性规定^①具体展开。高标准农田建设应从“符合立项条件”出发,围绕指向不同时间节点和新增建成、统筹提升式二次建成不同比例结构的逐步实施方案来规划性推进。

一方面,就符合高标准农田建设立项条件而言。既有相关规范缺乏清晰、明确的可操作性设定,更多地通过“工作基础好、建设潜力大、粮食产量高”^[40]等政策性申报条件规定,予以模糊化方向性指引。基于此,则应设定规划布局与建设基础这两类核心要件,明晰符合高标准农田建设的具体立项条件。

规划布局要件主要围绕项目选址及相应的建设方案编制事项展开。核心评判指标为是否符合所在区域的土地利用总体规划,具体包括遵循相应的土地用途管制规则、与预设规划目标保持一致、不超出预设规划区域范围等指标要义。衍生评判指标为是否涉及特殊范围、区域,若涉及则暂缓或禁止实施。例如,严格管控类耕地范围、水域保护范围、退耕还林区域、退牧还草区域、生态保护红线内的区域、出现耕地“非粮化”“非农化”的区域。

建设基础要件主要围绕项目区主观支撑事项展开。主观可行性支撑事项为项目开展的工作基础,具体包括申报地区相关职能部门的重视程度与相应工作机制状况、配套人员队伍与技术能力状况、建设资金投入状况、建设与管护责任机制落实状况、权利人及相关人参与积极性等指标要义。客观可能性支撑事项为项目开展的建设潜力,具体包括申报地区的土壤环境质量状况、灌溉水源保障状况、粮食产能潜力状况、交通运输便捷程度、耕地资源规模化程度等指标要义。

另一方面,就高标准农田建设逐步实施方案而言。既有相关规范在节点事项和建成比例结构设定方面的静态刚性有余而动态弹性不足,更多地通过各个时间节点的量化规定,予以阶段性的羁束指引。基于此,则应立足于我国粮食产量稳定增长背景下增速放缓的演进态势,补充必要的弹性裁量规定,充实高标准农田建设的逐步实施方案。

在节点事项设定方面,应基于前述各类规划中阶段性量化规定的刚性约束,通过细化目标的弹性调整,确立规划目标节点事项的动态执行调整机制。其有必要将前述 3 年、5 年乃至 10 年任务期的量化目标,进一步细化为年度目标。但该类年度目标不是对前述阶段性目标的简单均等拆分,可参考 2021 年《中央部门项目支出绩效目标和指标设置及取值指引(试行)》中的“绩效指标赋分规则”,将 80% 的阶段性量化目标按年度均分为基础刚性目标,20% 的阶段性量化目标则设置为动态弹性目标。动态弹性目标应立足于上年度基础刚性目标相关建设区域资源状况和建设基础,对建设完成情况所展开的实时评估,予以差异化配置。建设区域资源状况主要包括耕地资源储备、水资源储备、耕地质量、自然灾害等相关自然资源结构要素;建设基础主要包括建设资金投入、建设标准、建后

^① 例如,2021 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》的“十四五”末“建成 10.75 亿亩集中连片高标准农田”规定;2021 年《全国高标准农田建设规划(2021-2030 年)》的“到 2022 年建成 10 亿亩高标准农田。到 2025 年建成 10.75 亿亩高标准农田,改造提升 1.05 亿亩高标准农田。到 2030 年建成 12 亿亩高标准农田,改造提升 2.8 亿亩高标准农田。规划期内完成 1.1 亿亩新增高效节水灌溉建设任务。到 2022 年累计建成高效节水灌溉面积 4 亿亩,2021-2030 年新增高效节水灌溉面积 1.1 亿亩。新增建设高标准农田亩均节水率 10% 以上”规定;2022 年《农业农村部 国家发展改革委 财政部 自然资源部 水利部关于整区域推进高标准农田建设试点工作的通知》的“率先将一定区域内符合立项条件的永久基本农田全部建成高标准农田”规定;2023 年《中共中央 国务院关于做好二〇二三年全面推进乡村振兴重点工作意见》的“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”规定。

管护、建成使用年限等资源保障要素；建设完成情况主要包括项目进展、资金使用情况、项目工程质量、建后粮食产能达标、建后群众满意度等资源利用效益要素。若评估结论为“超额完成”，则在预设基础刚性目标基础上，1.2倍地增量投放相应的动态弹性目标；若评估结论为“如期推进”，则在预设基础刚性目标基础上，等比例投放相应的动态弹性目标；若评估结论为“进度滞后”，则在预设基础刚性目标基础上，0.8倍地缩量投放相应的动态弹性目标。

在建成比例结构设定方面，应基于前述各类规划中新增建成与改造提升、高效节水灌溉建设这两种统筹提升式二次建成的不同量化目标设置，通过必要的比例结构原则性规定“平衡好刚性结构与弹性权变之间的关系”^[41]，明晰两种建设类型之间的有机协调样态。改造提升式二次建成旨在维护乃至提升已建成高标准农田的质量与粮食生产能力；所需建设资金投入标准较之新增建成要偏低，是不同地区高标准农田建设的普遍性要求。高效节水灌溉建设旨在凸显优质化建设目标，尝试降低已建成高标准农田的水资源运营成本；所需建设资金投入标准较之新增建成要偏高，是水资源紧缺地区高标准农田建设的瓶颈式要求。事实上，“根据2023年度全国国土变更调查结果，全国耕地面积为19.29亿亩。截至2023年底，全国累计建成高标准农田面积超10亿亩”^[42]。伴随高标准农田建设的持续性推进，未来新增建成的空间范围将逐步缩减，应更多地凸显统筹提升式二次建成的结构占比。基于此，有必要参考2021年《全国高标准农田建设规划（2021—2030年）》中关于新增建成、改造提升、高效节水灌溉的面积目标、递增幅度与节水率目标设定，合理设计相应的梯度性比例结构：可将新增建成与统筹提升式二次建成的基础比例设定为1:0.4，每5年提升10%的二次建成占比。其中，改造提升、高效节水灌溉建设这两种统筹提升式二次建成的比例结构，则结合所在建设区域实际情况具体配置：水资源紧缺地区的高效节水灌溉建设式二次建成占比，最高不超出其总体二次建成占比上限；非水资源紧缺地区的高效节水灌溉建设式二次建成占比，最低不少于该地区新增建成的10%。

三、实质统筹导向下高标准农田建设目标治理的能力型规制

该类目标治理旨在推动落实“不断提高耕地质量，加大中低产田改造，建立高产稳产农田，提高粮食生产能力”^[43]的粮食产出能力效应。其往往围绕高标准农田建设目标规范中的粮食产出能力实质统筹规范事项具体展开。所涉能力型规制应通过统筹“耕地供给能力、科技支撑能力，技术装备水平、农田建设水平，作物布局结构、粮食品种结构，经营行为取向、政策目标取向等基本要素”^[44]，在实质化粮食产出能力方面来明晰不同建设区域的亩均产能目标。

1. 粮食产能比例结构的目标治理规制策略

该类目标治理规制策略旨在强化实质结构型能力统筹，其往往围绕高标准农田建设的粮食产能结构宣示性规定^①具体展开。高标准农田建设应以“粮食生产”为主要用途，围绕“原则上全部用于”和“主要用于”，设定其用于粮食生产和其他农产品生产的最低限度比例结构。

既有高标准农田建设粮食产能比例结构规范，主要是围绕耕地地力改善、科技装备完备、农业基础设施优化以及政策体系^[45]等多维度强化“粮食生产”这一核心用途展开的框架性设定。该类规范设定虽然“呈现出‘有所保留’的管控强度，并在多处设置可予细化、填充的‘留白’”^[46]，但在比例结构量化表达方面的可操作性还是较为模糊的。其应根据高标准农田建设重点区域的不同类型，结合《中国统计年鉴2024》中呈现的当前粮食作物生产用途比例、播种面积现状^[47]，予以必要的类型化设定。近年来，我国已在永久基本农田基础上，分别划定了粮食生产功能区9亿亩、重要农产品生产保护区

^① 例如，《中华人民共和国农业法》（1993年制定，2002年、2009年、2012年修改）第31条的“国家采取措施保护和提高粮食综合生产能力，稳步提高粮食生产水平，保障粮食安全”规定；2019年《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》的“支持高标准农田主要用于粮食生产”规定；2021年《全国高标准农田建设规划（2021—2030年）》的“立足确保谷物基本自给、口粮绝对安全。以提升粮食产能为首要目标，兼顾油料、糖料、棉花等重要农产品生产”规定；2022年《中共中央国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作意见》的“高标准农田原则上全部用于粮食生产”规定；2023年《中华人民共和国粮食安全保障法》第13条的“耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产”规定。

2.38亿亩(与粮食生产功能区重叠8000万亩)^[48]。

首先,就粮食生产功能区而言。该类区域是保障粮食安全的核心区域。在其范围内开展的高标准农田建设,有必要设定100%的粮食生产用途比例,确保其全部用于粮食生产,不能用于其他作物种植或农业用途。

其次,就重要农产品生产保护区而言。该类区域是保障“与国民经济发展和人民生活关系重大的必需型农产品”^[49]稳定供给的核心区域。在其范围内开展的高标准农田建设,有必要根据耕地实际状况和不同的轮作休耕周期设定生产用途动态比例结构:不低于30%的粮食生产用途比例和不超出70%的棉油糖胶等保障目标作物生产用途比例;并鼓励耕作条件适宜的建设区域(特别是与粮食生产功能区重叠区域),在完成既定保障目标作物生产任务基础上,通过轮作、间作、套种等方式,转入粮食生产。

最后,就粮食生产功能区和重要农产品生产保护区以外区域而言。在该类区域范围内开展的高标准农田建设,有必要依循平衡区以常住人口的稻麦口粮用途消费自给为底线,主销区以农村常住人口的稻麦口粮用途消费自给为底线^[50]的粮食生产自给保障目标指引,亦根据耕地实际状况设定生产用途动态比例结构:适宜种粮区域的粮食生产用途比例应不低于70%,不适宜种粮或其他重要农产品生产区域的粮食生产用途比例应不低于30%。

2. 粮食产能参考值量化的目标治理规制策略

该类目标治理规制策略旨在强化实质量化型能力统筹,其往往围绕高标准农田建设的粮食产能参考值量化评判规定^①具体展开。高标准农田建设的粮食产能提升标准应区分新增建设与二次建设的不同要求,新增建设更多地强调平均量化型数值指标,二次建设则凸显动态比较型限度指标;并列明不同区域的粮食产能差异化参考值标准与产能提升评价标准。

既有高标准农田建设粮食产能参考值量化规范,往往围绕“由资源状况和经济、技术条件所决定的,各种生产要素综合投入所形成的,可以相对稳定实现一定产量的粮食产出能力”^[51]事项展开。其更多的是基准性、框架性的规范设定,有必要予以细化并凸显其可操作性。

首先,就新增建设数值指标而言。新增建设的“提高100公斤左右”指标,“100公斤”更多的是基于“我国粮食产量在前期高位的基础上继续增产”^[52]现状测算出的量化均值,“左右”则为各地制定个殊化的产能提升标准预留了必要的弹性空间。其有必要根据不同建设区域作物品种、气候、土壤、水文、地形地貌、资金投入、技术水平等自然和社会经济条件的差异性,明晰10%的上下浮动比例;既强调彰显不同建设区域的实际情况,也确保新增建设数值指标的可行性。

其次,就二次建设限度指标而言。二次建设的“不低于当地高标准农田产能的平均水平”指标,往往是基于“耕地质量总体偏低,综合生产能力逐步退化”^[53]现状测算出的比较型限度要求,“不低于”所彰显的羁束限度则明晰了产能提升的最低阈值。其有必要强调“平均水平”的测算范围应仅涉及已建成的达标高标准农田,被纳入改造提升二次建设规划序列的高标准农田则不纳入测算范围。测算的时间范围亦应仅限于近三年的产能数据;伴随高标准农田产能的逐年提升,三年以上往年产能数据的比较效应针对性与现实性皆已趋于弱化。

再次,就粮食产能差异化参考值标准而言。不同区域的粮食产能差异化参考值标准虽然已经针对七大区域下不同省域范围予以了区分,且1.1的参考值平均计算系数是根据建成后高标准农田亩均粮食产能增加比例的实际测算,并“考虑到国家统计局公布的粮食单产数据是高标准农田和普通农田粮食单产的综合值,建成后的高标准农田亩均粮食产能增加取10%较为合适”^[54]。但相应的平

^① 例如,2016年《高标准农田建设评价规范》(已失效)的“新增粮食产能”规定;2021年《全国高标准农田建设规划(2021—2030年)》的“新增高标准农田亩均产能提高100公斤左右,改造提升高标准农田产能不低于当地高标准农田产能的平均水平”和全国高标准农田建设七个区域的不同亩均粮食产能目标规定;2022年《高标准农田建设通则》的“高标准农田粮食综合生产能力参考值表”(2017年、2018年和2019年3年的统计数据,取平均值乘以1.1,四舍五入后得到)规定;2024年《高标准农田建设评价规范》的“与粮食综合生产能力相符合”规定。

均计算系数并未充分考虑到不同建设区域内已建成高标准农田的耕地面积占比对粮食产能数据可能产生的扰动。事实上,已建成高标准农田的耕地面积占比若低于50%,高标准农田的亩均粮食产能对整体粮食产能数据的权重影响会相对偏小;则有必要设定1.15甚至是1.2的计算系数,以充分调动所在区域高标准农田建设推动粮食产能提升的积极性。已建成高标准农田的耕地面积占比若高于50%甚至接近于80%的数量占比基础目标,高标准农田的亩均粮食产能对整体粮食产能数据的权重影响会相对偏大甚至产生决定性影响;则有必要维持1.1的计算系数,以确保乃至稳定所在区域高标准农田建设推动粮食产能提升的实效性。

最后,就产能提升评价标准而言。产能提升评价标准作为“达到一定的粮食产出能力,且是‘相对稳定’的产出能力”^[55]的增益宣示评判指标,有必要围绕“由农业生产要素综合投入所形成且可以达到的最佳粮食产出水平,也即粮食的生产可能性边界”^[56],从现实产出能力与潜在增产能力这两个方面具体厘清。其一,现实产出能力指标是评判提升与否的决断型基础指标。该类指标应以“食物消费上表现为需要实现从‘吃得饱’向‘吃得好’的转变”^[57]之供需结构变化作为考量出发点。其既通过对高标农田建成前后的粮食产能数据变化,展开据以做出决断的数量评判;也有必要强调围绕高标农田建成前后的“原粮优质品率、绿色食品粮食类别获证产品数、单位粮食产量农药残留量”^[58]等指标,展开据以做出决断的质量评判。其二,潜在增产能力指标是评判提升与否的参考型延伸指标。该类指标往往立足于凸显生产效率与潜力考量,涉及资源高效利用、管理效能倍增、技术水平提升等方面要素。其应围绕耕地地力改善程度、基础设施完备程度、科技进步贡献状况、农业经营方式状况等事项,通过综合分析往年调查数据,并结合抽样测评未来趋向等手段,展开仅供决断参考的前瞻性评判。

四、结 语

高标准农田建设作为一种创新性配置耕地生产要素的标准化耕地保护活动,探究相应的目标治理命题旨在围绕其蕴含的目标要素,针对高标准农田建设目标规范中的规模型、能力型目标事项,展开体系性的行为约束。一方面,在面积规模形式统筹规范事项上,应分别围绕全局性高标准农田建成范围的形式目标宣示性规制要素,以及阶段性高标准农田建成面积的形式手段羁束性规制要素,设定规模型规制要点。另一方面,在粮食产出能力实质统筹规范事项上,应分别围绕高标准农田建设的粮食产能结构宣示性规制要素,以及高标准农田建设的粮食产能参考值量化评判规制要素,设定能力型规制要点。基于此,通过厘清兼顾形式与实质目标治理的可行规制进路,能够为高质量发展视域下高标准农田建设目标治理命题从资源配置规划转进至目标责任实现的“践行—检视”式研究,明晰相对科学的效能管理手段;从而为更广延视域下的耕地高水平保护与农业高质量发展研究,提供可能的目标导向引领。

参 考 文 献

- [1] 新华社.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[N].人民日报,2024-07-22(1).
- [2] 张军扩,侯永志,刘培林,等.高质量发展的目标要求和战略路径[J].管理世界,2019(7):1-7.
- [3] 王永昌,尹江燕.论经济高质量发展的基本内涵及趋向[J].浙江学刊,2019(1):91-95.
- [4] 新华社.习近平在参加江苏代表团审议时强调牢牢把握高质量发展这个首要任务[EB/OL].[2025-02-15].https://www.gov.cn/xinwen/2023/03/05/content_5744877.htm.
- [5] 农业农村部网.全国高标准农田建设规划(2021—2030年)[EB/OL].(2021-09-16)[2025-01-13].<http://www.ntss.moa.gov.cn/zcfb/202109/P020210915673910083593.pdf>.
- [6] 习近平.开创我国高质量发展新局面[J].求是,2024(12):4-15.
- [7] 国务院办公厅.关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见[J].农村工作通讯,2019(23):13-15.
- [8] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于国家粮食安全论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2023:33.
- [9] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.

- [10] 刘伟,何顿.大国蓝图:以规划制度推进中国式现代化[J].理论探索,2023(5):5-13.
- [11] 卢艳霞,黄盛玉,王柏源,等.农村土地整治创新模式的思考——基于广西壮族自治区崇左市龙州县“小块并大块”的启示[J].中国土地科学,2012(2):84-87.
- [12] 国土资源部.《高标准农田建设通则》解读[J].国土资源,2014(8):43-46.
- [13] 中华人民共和国中央人民政府网.报告显示:全国累计建成高标准农田超过10亿亩[EB/OL].(2024-09-14)[2025-01-13].
https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6973512.htm
- [14] 肖琴,李建平.整区域推进高标准农田建设的基本逻辑、实践困境与实现路径[J].中国农业资源与区划,2023(12):59-66.
- [15] 沈明,陈飞香,苏少青,等.省级高标准基本农田建设重点区域划定方法研究——基于广东省的实证分析[J].中国土地科学,2012(7):28-33.
- [16] 崔勇,刘志伟.基于GIS的北京市怀柔区高标准基本农田建设适宜性评价研究[J].中国土地科学,2014(9):76-81.
- [17] 冯锐,吴克宁,王倩.四川省中江县高标准基本农田建设时序与模式分区[J].农业工程学报,2012,28(22):243-251.
- [18] 赵谦,陈祥.领导小组功能适当化:高标准农田建设机构制条款的规范要义[J].中国土地科学,2019(3):9-15.
- [19] 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(4):61-68.
- [20] 赵谦.高标准农田建设资金利益形态的规范构造[J].广东社会科学,2022(4):244-255.
- [21] 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(7):19-25.
- [22] 彭国甫.价值取向是地方政府绩效评估的深层结构[J].中国行政管理,2004(7):75-78,84.
- [23] 罗伯特·阿列克西.法律论证理论——作为法律证立理论的理性论辩理论[M].舒国滢,译.北京:中国法制出版社,2002.
- [24] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [M].北京:人民出版社,2017.
- [25] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [26] 刘焕鑫.坚定信心攻坚克难不断开创农田建设工作新局面[J].中国农业综合开发,2020(9):8-16.
- [27] 刘慧,赵一夫.粮食安全党政同责落实情况、制度完善与分区域保供路径[J].中州学刊,2023(1):52-60.
- [28] 郭洁,佟彤.论永久基本农田质量保护的物权模式[J].农村经济,2021(1):22-30.
- [29] 吴次芳,费罗成,叶艳妹.土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径[J].经济地理,2011(10):1718-1722.
- [30] 习近平.加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J].求是,2023(6):4-17.
- [31] 杨智慧,路欣怡,孔祥斌,等.中国耕地刚性管制与弹性调控框架构建[J].中国土地科学,2021(6):11-19.
- [32] 习近平.坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴[J].求是,2022(7):4-17.
- [33] 钟太洋,黄贤金,马其芳,等.区域人均基本农田需求面积测算模型及应用——以江苏省为例[J].自然资源学报,2006(5):717-726.
- [34] 赵谦.耕地保护的结构性规范要义论[J].江西社会科学,2023(5):114-124.
- [35] 国家发展和改革委员会网.全国高标准农田建设总体规划[EB/OL].(2013-12-09)[2025-01-13].
<https://www.ndrc.gov.cn/fzg-gw/jgsj/njs/sjdt/201312/P020191101560721899254.pdf>
- [36] 孔祥斌.休养生息制度背景下的中国耕地保护转型目标框架与路径[J].湖南师范大学社会科学学报,2021(3):1-12.
- [37] 方润,冉啟斌.“准征收”视域下永久基本农田划定的补偿性证成[J].中国土地科学,2024(6):58-65.
- [38] 谢臻,党显諤,孔祥斌,等.SSPs-RCPs耦合情景下我国永久基本农田划定研究[J].中国土地科学,2023(12):115-127.
- [39] 申杨,龚健,叶菁,等.基于“双评价”的永久基本农田划定研究——以黄石市为例[J].中国土地科学,2021(7):27-36.
- [40] 农业农村部网.农业农村部 国家发展改革委 财政部 自然资源部 水利部关于整区域推进高标准农田建设试点工作的通知[EB/OL].(2022-11-10)[2025-01-13].
http://www.ntjss.moa.gov.cn/zcfb/202211/t20221110_6415240.htm
- [41] 李倩.跨界环境治理目标责任制的运行逻辑与治理绩效——以京津冀大气治理为例[J].北京行政学院学报,2020(4):17-27.
- [42] 中国人大网.国务院关于耕地保护工作情况的报告——2024年12月22日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上[EB/OL].(2024-12-25)[2025-01-13].
http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202412/t20241223_441882.html
- [43] 谢向向,汪晗,张安录,等.土地整治对中国粮食产出稳定性的贡献[J].中国土地科学,2018(2):55-62.
- [44] 尹成杰.关于提高粮食综合生产能力的思考[J].农业经济问题,2005(1):5-10.
- [45] 钟钰.粮食能提升的内涵要义、内在逻辑与实践进路[J].学术论坛,2024(4):102-113.
- [46] 李蕊,苏嵘钰.论时空正义视阈下的耕地种植用途管控——兼评《粮食安全保障法》第13条及第66条[J].中国土地科学,2024(7):22-31.
- [47] 国家统计局.中国统计年鉴2024[M].北京:中国统计出版社,2024.
- [48] 国务院.关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见[J].农村工作通讯,2017(8):6-8.
- [49] 涂圣伟.我国保障粮食和重要农产品稳定安全供给的路径研究[J].学习与探索,2024(7):87-97.
- [50] 普莫喆,周琳,钟钰,等.我国粮食产销平衡区和主销区粮食自给底线设定研究[J].农业经济问题,2022(7):113-123.
- [51] 国务院.全国新增1000亿斤粮食生产能力规划(2009-2020年)[N].人民日报,2009-11-03(16).

- [52] 李腾飞,曾伟.农业强国背景下新一轮粮食产能提升潜力与实施路径研究[J].经济纵横,2023(9):48-55.
- [53] 张亨明,尹小贝,傅之琦.我国耕地安全治理困境及其破解策略[J].改革,2023(12):128-137.
- [54] 农业农村部农田建设管理司,农业农村部工程建设服务中心.高标准农田建设技术指南——国家标准《高标准农田建设通则》(GB/T30600—2022)解读[M].北京:中国农业出版社,2022.
- [55] 郑风田,普冀喆.量质兼顾下新一轮千亿斤粮食产能提升:思路与举措[J].中州学刊,2023(4):46-53.
- [56] 生秀东.巩固提升我国粮食产能的制度分析[J].中州学刊,2018(11):58-63.
- [57] 赵霞,涂正健,张久玉.双循环格局下中国粮食安全保障能力提升路径研究[J].国际经济评论,2022(4):74-90.
- [58] 龚燕玲,张应良.高标准基本农田建设政策对粮食产能的影响[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(4):175-190.

Regulatory Strategies for Objective-Based Governance of High-Standard Farmland Construction from the Perspective of High-Quality Development

ZHAO Qian, YAO Tianqi

Abstract High-standard farmland construction, as a concrete manifestation of high-quality development, aims to innovatively allocate agricultural production factors such as cultivated land through the implementation of standardized cultivated land protection. Corresponding objective-based governance involves systematic regulations based on related norms, focusing on the objective-oriented elements inherent in high-standard farmland construction; it is necessary to establish regulatory key points from the two aspects: the coordination of area scale and the coordination of grain output capacity, in order to clarify the regulatory strategies. On the one hand, objective-based governance of high-standard farmland construction under the formal coordination orientation mainly addresses two types of normative matters: the declaration of overall construction scope and the restriction on phased construction area. By setting corresponding scale-based regulatory key points, the regulatory strategies for formal declaration and restrictive scale coordination are clarified. On the other hand, objective-based governance of high-standard farmland construction under the substantive coordination orientation primarily focuses on two normative matters: the proportion structure of grain production capacity and the quantification of reference value for grain production capacity. By establishing corresponding ability-based regulatory key points, the regulatory strategies for substantive structural coordination and quantitative capacity coordination are clarified.

Key words high-quality development; high-standard farmland construction; scale-based regulatory; ability-based regulatory; objective-based governance

(责任编辑:金会平)