完善高标准农田管护机制

闫晓明　夏海龙

摘　要：本文基于我国高标准农田建设当中取得的成效和存在的问题，对照中央政策要求、结合地方实践探索，研究提出了解决“政府担责、资金到位、农民参与、管护创新”四个关键问题的相关措施，助力高标准农田建设管护机制更好地服务国家战略。

关键词：高标准农田建设；管护机制；模式创新

建设高标准农田，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。2025 年 3 月，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》明确提出，2035 年力争把具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，围绕提升农业综合生产能力和质量效益，提出高质量推进高标准农田建设。2026 年中央一号文件提出，分区分类高质量推进高标准农田建设，完善立项、建设、验收和管护机制。

近年来，国家不断加力推进高标准农田建设，中央在建设管理、竣工验收、运营管护、资金支持、政策协同等方面出台了一系列政策措施。各地认真贯彻中央要求，狠抓高标准农田建设任务落实，取得了明显成效。截至 2025 年末，全国已累计建成高标准农田超过 10 亿亩，建成小型农田水利设施 2700 多万处、水渠 1000 多万公里、田间道路 1200 多万公里。高标准农田建设在改善农业生产条件、增强农田防灾抗灾减灾能力、提高农业综合生产能力等方面发挥了重要作用，为粮食生产连续多年稳产丰收提供了重要支撑。

当前高标准农田建设取得了长足进步，但也面临一些挑战。相对于每年的新建任务，工程管护的面积更大、数量更多、难度也更高。高标准农田要管护得好、运行有效，重点是解决好“政府担责、资金到位、农民参与、管护创新”四个关键问题。

第一，政府承担主体责任。要分级压实高标准农田属地运营管护责任，明确运营管护内容和标准。省级政府对管护工作负总责，市级政府负主要监管责任，县级政府负主体责任。对于公共设施，县级政府要定期组织开展检查和维护，相关行业部门按照职责分工加强对灌溉排水、输配电等工程设施运营管护的监管和指导，确保责任落实到位。对于田间地头日常使用率高的小型农田水利设施，支持高标准农田经营主体通过自主投工筹资、购买服务等方式开展日常运营管护。2025 年 6 月，农业农村部已印发实施《高标准农田建设工程设施管护办法（试行）》，进一步压实各级责任，各级农业农村部门要在同级政府领导下，按照职责分工，负责做好本区域高标准农田工程设施管护措施落实、监督管理、技术指导、培训服务等工作。

第二，确保管护资金到位。农业农村部会同有关部门共同明确了 3 种管护资金筹措方式。一是由县级以上地方财政部门按照财政事权和支出责任划分原则安排高标准农田管护专项资金；二是在坚持量质并重、保障建设成效、符合有关资金投入比例要求的前提下，可在地方建设资金中，按照不超过当年高标准农田建设项目政府总投入 1.5%的比例提取管护资金。具体办法由地方按照因地制宜、从严从紧的原则确定，不得挤占项目实际建设所需资金；三是引导有条件的社会投资、金融机构等投入高标准农田工程设施管护。管护主体可通过自主投工筹资、社会捐赠、工程设施运行收益中按比例计提等方式筹措管护资金。

第三，鼓励农民积极参与。农民是高标准农田的直接使用者和最终受益者，应积极引导其参与高标准农田建设。围绕规划设计、施工建设、竣工验收、建后管护等环节，积极探索引导农民深度参与有效路径办法。做好农民参与的动员支持，依托村民会议、村民议事会、村民理事会等开展参与动员和政策宣传，引导专业技术力量下沉到乡村一线提供咨询服务。鼓励探索建立农民参与项目实施情况调查评估和激励机

制，让基层干部引导农民参与更加有力有效，让农民参与更加用心用情。加强农民参与的权益保障，将高标准农田项目实施事宜纳入“四议两公开”村民自治范畴，持续用好部省及相关地方的高标准农田投诉举报电话，切实维护和保障农民参与过程中的合法权益。

第四，强化管护模式创新。各地围绕高标准农田运营管护模式开展了持续探索，通过市场化方式有序引导社会主体参与建后管护工作，因地制宜建立健全日常管护和专项维护相结合的管护机制。如通过政府购买服务或委托行业机构等方式，对水闸、泵站、电力设施等技术性较强的设施设备进行专业化维护。通过开展工程质量保险，支持承保机构组织专业力量对设计、施工、监理等主体进行监督，防范工程质量风险，及时理赔解决工程运营管护问题。通过“保险＋维修”或“保险＋智慧管护”机制，实现机井、管网、电缆等设施的风险共担、动态巡检和快速维修，提高设施完好率。通过构建“智慧粮田”体系，实现生产调度、环境监测、预警预测等全过程数字化监管，提升整体运行水平。通过政府购买服务、商业保险、数字平台、智能设备、远程监控等手段，让高标准农田从“建得好”到“管得好、用得好”，真正把建后管护措施落实到位。□

作者单位：北京金融科技学院；农业农村部农村经济研究中心

面向乡村产业振兴的集体建设用地盘活路径

——以成都市郫都区团结街道为例

洪　运　陈　磊　姚树荣　钟丽霞

摘　要：为破解乡村产业振兴用地难、利益联结不紧等突出问题，本文以成都市郫都区团结街道白马村为案例，系统探究集体建设用地盘活的创新路径。以乡村产业发展为需求，白马村通过构建“主体协同、利益联结、支撑保障、规范监管”四大核心路径，探索形成了“政府引导、集体主导、资本参与、改革集成”的盘活模式，实现了产业用地保障、集体经济壮大与农户持续增收的多重目标。研究表明，坚守农民主体地位、创新利益联结机制、锚定产业发展需求、强化政策系统集成是集体建设用地高效盘活的关键。

关键词：乡村产业振兴；集体建设用地；授权经营；利益共享

一、引　言

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》强调“节约集约利用农村集体经营性建设用地，依法盘活用好闲置土地和房屋，分类保障乡村发展用地”。集体建设用地是乡村产业发展的重要载体，其高效盘活是破解乡村产业用地难、推动乡村振兴的关键抓手。当前，集体建设用地盘活面临诸多梗阻，严重制约了土地价值转化与乡村产业振兴，亟须加快市场导向的制度创新与供给，推动乡村振兴从政府驱动向市场驱动的转变[1]。成都市郫都区团结街道白马村虽地处成都影视城核心辐射区，拥有集体建设用地 1300 亩，但集体建设用地多为农户宅基地、老旧厂房等零散土地，难以有效利用。针对此问题，在团结街道党委和政府的领导下，白马村转变观念，通过市场化方式以 36.17 亩集体建设用地自主招商为突破口，创新授权经营与利益共享模式，探索形成了独具特色的盘活路径。

二、集体建设用地盘活面临的困境

1.产业用地保障多重梗阻。一是用地碎片化问题突出。白马村 36.17 亩产业用地，此前由 5 块零散