

# 高标准农田建设项目规划的农户参与路径探究

山东省肥城市农业农村局 张 滔

**摘要:**为了解决人口规模扩大造成的国家粮食安全问题,我国已开始建设高标准的农田,随着试点建设的逐步实施,成果逐渐显现。如今,1号文件再次强调必须加快高标准农田建设,提高建设质量,继续推进中低农田改造。这说明我国以高标准农田建设作为解决“十四五”粮食产量增长问题的主要手段,对今后农业现代化的发展和改革起着重要作用。高标准农田建设作为农业产业现代化的重要发展措施,也将引领未来我国大规模农业生产的发展趋势。本文主要概述了高标准农田建设项目的实施管理与利益相关主体,分析了农民参与高标准农田建设项目规划的现状及问题,根据问题提出了农户参与高标准农田建设项目规划的路径。

**关键词:**高标准农田;农户参与;农业优惠政策

农民的有效参与是促进农村土地整治发展的有效动力。因此,有必要对农民参与高标准农田建设项目的情况进行调查和研究,研究影响农民参与高标准农田建设项目的因素,了解农民对相关项目的认知,探索农民参与高标准农田建设项目的路径规划,对存在的问题提出合理建议,对促进高标准农田项目的发展具有重要意义。本文的研究范围是针对高标准农田建设项目规划的,研究对象仅限于农民,探索农民参与项目规划的可能方式和信息处理方法,为建立农民参与今后高标准农田建设项目规划甚至各种土地整治规划和建设的机制提供参考。

## 一、高标准农田建设项目的实施与管理

### (一) 高标准农田建设项目的实施管理

我国高标准农田建设是保证土地修复项目顺利实施的一个自上而下的项目管理体系。从项目建设、规划、实施、验收到实施后的新增耕地或土地所有权调整等一系列管理活动。

与高标准农田建设项目有关的资金,大部分由上级财政以专项资金的形式直接投资。以山东省为例,省国土资源部门直接以专项资金的形式分配。具体项目实施过程中,市县土地整治中心按照省自然资源部、财政部的规定负责项目申请、资金使用和管理。高标准农田建设项目的管理主体是国土资源部门,县级土地复垦中心负责具体项目的实施。从土地整治的实践来看,土地整治专项资金确保了项目的顺利实施。

### (二) 高标准农田建设项目的农民参与公众参与

公众参与的概念起源于公民自发和积极地参与地方事务和建设。参与是指人们有自己的思想,可以参与影响日常生活的决策活动,提出自己的要求,影响公共机构最终的决策,而公众参与是指除了参与政治影响外,还通过普通人参与相关公共事务来影响社会事务的决策。公众参与是公共机构与相关人员之间的沟通和协调活动。它要求有信息披露、平等和相互包容的基本原则。

农民参与高标准农田建设项目,是指项目区的农民或农民代表以个人或组织的形式参与项目建设、申请等

各个环节,表达其要求,监督项目质量。规划设计、项目实施、竣工验收和管理后对耕地的保护,促进项目的顺利实施。引导农民参与农村公共事务,确保农民在项目实施过程中行使公民知情权、话语权、决策权,不仅反映了政府对农民权利的尊重,也是政府职能转型的内在要求。

### (三) 高标准农田建设利益相关主体

高标准农田建设的利益相关者是指项目实施各阶段的参与者。从项目的申请和批准到后期的管理和保护,都会对修复目标产生影响,其不同的利益需求必然会导致矛盾。现将高标准农田建设项目的利益相关者分为中央政府、地方政府、项目施工方、农村基层组织和农民。

**中央政府:**在保护耕地的前提下,大力发展农业和农村,促进社会发展,提高经济效益,建设农村,缩小城乡收入差距,最终惠及农民。

**地方政府(国土部门):**市、县政府是土地整治项目的直接规划者、管理人员和实施者,与土地整治项目的具体实施有关。增加土地收入,促进城乡建设示范项目发展是市县政府的利益偏好。

**项目施工方:**建设项目的数量和难度、建设过程中的补偿以及如何最大化项目收入是施工方最关心的问题,这是由其对资本的内在追求所决定的。项目建设者通常具有一定的当地社会关系和影响力,在建设过程中,他们将继续通过影响农村基层组织和政府部门,努力实现自身利益的最大化。

**农村基层组织:**农村基层组织工作范围广泛,承担党委和政府安排的一切农村工作。对于项目运营,是政府、施工方、农民之间沟通的重要桥梁。争取更多的项目建设资金,加强农村集体经济,加快农村基础设施建设,是农村基层组织的利益偏好。

**农民:**农民是高标准农田建设的服务对象和直接受益群体,应广泛参与和支持项目的实施。然而,在日常工作实践中,我们发现一些农民的参与行为是由自身利益因素驱动的。他们最关心的是项目建设中的补偿,其次是工程建成后的土地分配、农田水利、农业生产和保

护设施等质量问题。此外，农民对项目了解不足，没有合理的指导，难以统一需求，这是导致政府部门和农村基层组织不愿农民过多参与的影响因素之一。

## 二、农民参与高标准农田建设项目规划的现状 及出现的问题

### （一）农民的参与意识并不强

在工作实践中，发现在项目实施的整个过程中，县级土地资源部门与以下部门的联系只是与村委会保持沟通水平，导致项目的设计需求只是部分村委会干部的个人主观意愿。部分农民甚至说，该项目优先实施村干部的田块，是为村干部实施的项目，项目安排部实际上对农民的实际需求缺乏实际把握。

各级政府部门实施“亮点工程”，各级政府部门以“做好项目工作，争当典型”的理念，指导项目领域的选择。这种集中资金建设模型项目的行为使得有限的资金无法合理使用。

高标准农田项目建设的宣传不够，政府没有给予适当的指导，村级也没有及时向公众披露信息。此外，农民自身的专业知识和文化水平还不够，缺乏参与感。他们认为这些只是干部的管理，他们对参与的积极性不高。

农业收入占总收入的比例较低。目前，有大量的优质农村劳动者外出工作。由于土地的经济效益较低，农民的收入基本上取决于农民工的收入。大量农村劳动者外出工作对当地农村农业发展的影响是一把“双刃剑”。一方面，合理引导农民外出工作可以解决农村闲置劳动力问题，促进区域劳动力流动，提高农民收入和社会稳定；另一方面，当外出务工超过一定数量时，当地社会发展需要劳动力时捉襟见肘，这将产生负面影响。对于当地的经济发展和农业发展，农民对土地的依赖影响越来越低，他们参与土地整治项目的积极性自然不高。

### （二）农民缺乏有效的参与平台

目前，农民的参与行为大多是分散和无序的，在接受调查的少数“参与者”中，几乎没有人参与过项目的各个阶段，参与只是“形式上”参与，或在施工过程中解决各自领域的利益纠纷。农民作为直接受益者，对土地整治有不同的观念和要求，容易产生矛盾。大多数农村基层组织都完成了上级的任务，甚至认为项目的实施是一件好事，告诫农民不要过多地干预。此外，没有有效的基层非政府组织，农民也缺乏有效的参与平台。

## 三、农户参与高标准农田建设项目规划的路径 分析

### （一）加强科普宣传，提高农民的认知水平

农民对高标准农田项目的认知水平一般较低，认知方式单一，认知过程相对被动，效果较差。选址项目经批准后，村里设立岗位，通过广播或专业引导增加农民科普，展示项目与农民的良好关系，提高农民对理解和

参与的兴趣。

从农民特征的角度来看，农民的受教育程度与其参与意愿呈正相关。提高农民的教育水平，有利于提高农民的参与积极性。农民参与过程对农民自身质量的要求较高，因此受过高等教育的年轻村民具有更大的优势。65岁以上的老年人多为受过小学教育或不识字的文盲，大多从事纯农业生产。这些村民往往对土地有深厚的感情，全年都在从事农业劳动。他们应该对高标准农田建设有极大的热情，但他们经常因为自身条件影响，如不识字或对新事物的理解和接受不足而放弃参与的机会。只要这些村民得到适当的指导，他们的选择参与的可能性就会大大增加，这对规划的制定也会有很好的影响。增加农民的农业净收入也将促进农民对参与的兴趣，因此，必须改善农业生产环境，增加生产和收入，以提高农民的参与积极性。

中央一号文件明确规定，应加快高标准农田建设，提高建设质量，中低产量农田应继续改造。如果条件允许，可将农机及其他相关配套设施纳入高标准农田建设范围，指导金融机构为高标准农田的建设提供信贷支持。同时，高标准农田的建设将被纳入地方政府的评估，这也要求各级政府在规划项目时始终注重其合理性，做好村间协调，派专人监督村规划实施细则，由地方政府牵头。村委会定期举办建设研讨会，共同讨论项目实施过程中的经验，完善规划不足，确保项目科学有效实施。

政府应对及时参与项目或领导项目推广的农民给予一定的物质奖励。政府可以设立激励基金，提高土地出让价格，提供项目就业等，提高农民参与积极性，产生驱动效果，鼓励更多农民参与项目。

### （二）扩大项目资金来源，寻求金融平台支持

企业迫切需要拓宽宣传渠道，可以在村委会内进行宣讲会，企业派基层代表向农村农民回答问题，确保农民得到正确的信息来源。此外，还利用当地电视媒体、报纸、农村广播电台和村委会广告牌上张贴的海报进行宣传，覆盖了农民需要了解的关键信息，如时限、参与方式、土地租赁标准、奖励和代工岗位等。产生沟通效果的最终目标是引导和提高农民的参与积极性，增加农民的参与者数量。

此外，高标准农田项目的融资方式应采用社会资本投资与政府资金相结合的多元化融资方式。一是经营企业自筹资金主要用于大米加工仓储等基础设施建设，以及相应的农机采购、建设征地费和土地出让费；二是支持项目建设专项资金，包括农村财政激励补助基金和农村环境治理基金。为保证项目顺利发展，相应资金应及时到位，确保各类计划项目按时开工。此外，农民的土地出让金应当按时支付，不拖欠。由于农民会相互交流

项目信息，所以能否按时足额支付租金，也会影响到其他农民参与的热情。

（三）加大农业优惠政策，全力促进土地流转不撂荒

大部分农民的农业收入占总收入的比例很低，农民对土地的依赖程度越来越低。特别是，年轻一代的农民对土地和已实施的土地整治项目越来越漠不关心。大量的农村“精英”劳动者选择外出工作，导致农村发展的活力逐渐丧失。

农村发展不能与土地和“精英”劳动分开。必须尽快完成农村土地权的确认，明确保护农民的利益，减少矛盾和纠纷，促进土地流通。发展农村企业，建立农村农业合作社、农民共同基金协会等机构，大力发展农村经济多元化，出台相应的补贴政策和农业优惠政策，吸引农民工回村就业和创业。从中国传统情感的角度来看，一方面，农民对自己的家乡和土地仍然有深厚的感情，不会离开家乡去工作。另一方面，农民工也增加了知识，提高了能力，积累了财富。如果地方政府能够实现农村经济多元化，创造就业机会，提供创业条件，它就必然会吸引这些农民“精英”回村，给当地经济带来活力。

今后在实施土地整治项目时，应充分考虑闲置和废弃分散地块的问题，在整治土地时尽量将小地块合并为大地块，促进土地流转后的机械化作业。同时，积极引导农民将闲置的土地使用权委托给村委会、村集体合作社等农村自发组织进行集中管理。他们以合理的方式与一些具有“思想、技能、管理和丰富劳动力”的个人或团体签约，如公开招标，不仅避免了土地撂荒，而且以租金的形式增加了农民的收入。这样，在保留当地“精英”劳动力的同时，通过土地流通提高了土地利用效率和土地产出效率，降低了土地闲置率。更加重视农村土地的“精英”劳动人才，不可避免地连带提高了农民对土地整治项目的参与度。

#### 四、结束语

本文旨在分析“十四五”期间高标准农田建设的现状，发现“十四五”期间高标准农田建设项目规划完成时存在的问题，并提出相应的建议。以此推进高标准农田建设，确保高标准农田建设方案的顺利完成。农民对规划认知对农民参与规划的意愿有重要影响，了解高标准农田项目规划的村民愿意参与的比例明显高于不了解规划的村民。因此，通过各种渠道提高村民对高标准农田项目的认识，对于促进农民参与高标准农田规划项目尤为重要。

· 参考文献:

- [1] 邹石峰. 高标准农田建设的前期规划工作研究[J]. 新农民, 2020(26): 24.
- [2] 贾丽. 高标准农田建设项目存在的问题及对策研究[J]. 农民致富之友, 2021(12): 188.
- [3] 杨亚梅. 高标准农田建设中存在的问题与对策研究[J]. 农业开发与装备, 2018(1): 33-34.
- [4] 李永新. 高标准农田建设标准及模式研究[J]. 农民致富之友, 2021(6): 1.
- [5] 崔宁波, 生世玉. 高标准农田建设中公众参与过程的利益博弈分析[J]. 东北农业大学学报: 社会科学版, 2020, 18(5): 14-19.
- [6] 党立斌. 如何开展农民自建项目建设——基于湖北宜都等地农民参与自建高标准农田项目的调查[J]. 农村工作通讯, 2018(20): 53-55.
- [7] 常燕玲. 新形势下高标准农田建设发展思路分析[J]. 农业科学, 2020, 3(2): 48-49.
- [8] 崔国强. 高标准农田建设迎新契机[J]. 农村农业农民, 2019(1): 14-16.
- [9] 杨俊义. 新形势下高标准农田建设的思考与建议[J]. 新农民, 2019(33): 21-22.