

# 高标准农田建设中“效率同盟”的生成与农民主体参与权利保障

杨印生 周 杨

**摘要:**农民主体性参与是确保高标准农田建设项目“建得好、用得好、长受益”的关键。基于对H镇的田野调查,发现高标准农田建设在实践中易陷入农民主体性参与缺失的困境,具体表现为被动参与、消极参与与牟利性参与。这些异化形态背离了农民应具有的积极性、主动性和公益性参与原则。参与缺失的深层生成逻辑在于权利挤压,在项目制驱动的强考核与工程导向下,地方政府、村庄精英与新型农业经营主体基于对“高效率、高标准、规模化”的目标合意,结成稳固的“效率同盟”。该同盟通过资源共注与收益分配强化内部整合,并综合运用“技术—行政”双重排斥、选择性动员与私益交易以及构建市场与服务壁垒等方式,系统性地排斥目标不同、资源有限的普通农户,最终挤压农民在规划、建设、管护全过程中的参与权利。破解困境的关键在于超越对农民个体的简单“赋能”,转向基层治理结构的优化,即通过“赋权于村”“还资于社”“植责于民”三重策略,激活村社集体这一枢纽组织,从而系统性保障农民在高标准农田建设中的主体性参与权利。

**关键词:**高标准农田;农民主体性;效率同盟;权利挤压;村社集体

**中图分类号:** F323.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)02-0047-09

党的二十大报告将粮食安全置于“国之大者”的战略高度,明确提出要“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”<sup>①</sup>。2025年中央一号文件明确要求“高质量推进高标准农田建设,优化建设内容,完善农民全过程参与项目实施机制”<sup>②</sup>。作为一项衔接国家战略与农户日常生产的重大工程<sup>[1]</sup>,截至2025年末,全国已建成高标准农田超10亿亩<sup>③</sup>。然而,在具体实践中,该项目往往延续着“政府主导、工程导向、技术驱动”的强势推进路径,未能摆脱农民“被代表”“被安排”的客体化倾向。这导致高标准农田建设在实践中面临诸多困境:项目设计悬浮于农民实际需求<sup>[2]</sup>,重建轻管导致设施“有人建、无人用、损坏快”<sup>[3]</sup>,土地整治与权属调整引发农民顾

虑甚至抵触<sup>[4]</sup>,普通农户在建设过程与利益分配中被边缘化,出现“国家投巨资、农民无感甚至不满”的悖论。在此背景下,农民基于自身利益与地方知识,在规划、建设、管护全过程中发挥主动性、积极性和建设性作用的主体性参与,是确保项目落到实处、发挥长效的核心<sup>[5]</sup>。

既有研究主要遵循“能力—资源”的分析路径,将农民主体性视为一种有待激发的治理潜能,形成了“农民弱势论”的解释框架。持此论者认为,农民因专业知识匮乏<sup>[6]</sup>、组织化程度低<sup>[7]</sup>、预期收益激励不足<sup>[8]</sup>,加之制度层面未能提供有效的赋权通道<sup>[9]</sup>,故而陷入被动参与或形式化参与的困境。相应的对策多主张通过技术培训<sup>[6]</sup>、培育新型农业经

收稿日期:2025-12-24

基金项目:国家社会科学基金项目“高标准农田建设中的农民‘弱参与’困境及主体性建构研究”(25CGL102)。

作者简介:杨印生,男,吉林大学生物与农业工程学院教授、博士生导师(吉林长春 130022)。周杨,男,通讯作者,济宁学院经济管理学院教授(山东曲阜 273155)。

营主体<sup>[10]</sup>、完善利益联结机制<sup>[11]</sup>,以及优化参与程序<sup>[12]</sup>等外部“赋能”来激活农民这一治理资源。然而,这一视角在客观上预设了农民的客体地位,将“主体性”视为一种可被外部赋予或激发的属性,而非农民作为土地承包经营权人和直接生产者的本质属性与内在权利。这不仅在理论上与“理性小农”在自身生计决策中展现的能动性相悖<sup>[13]</sup>,也难以充分解释经验现实:一方面,随着土地产权制度日益明晰及市场化进程加深,农民在土地流转、用工选择等方面表现出愈发成熟的成本收益计算与策略博弈能力,其“理性”与主体意识正在扩张而非萎缩<sup>[14]</sup>;另一方面,国家政策要求项目“尊重农民意愿”,并通过规划公示、村民会议记录等程序性规定,在形式上为农民参与提供了制度依托。实践中,农民亦非全然沉默,他们能够利用信访、网络问政等多种渠道表达诉求,对基层政府形成压力<sup>[15]</sup>。上述现象表明,农民并不必然处于“能力弱勢”状态,不能将农民主体性缺失简单归因于农民自身能力或意愿不足,未来研究亟须转换视角进行更深层次的探析。

在承认农民具备理性行动能力与潜在参与意愿前提下,本文有意超越“农民为何不关心”的传统设问,转而探究一个更具悖论性的问题:理性的农民为何在高标准农田建设这一与其切身利益紧密相关的事务中,表现出妥协、默许乃至策略性的消极配合?解答这一问题,要求我们将分析焦点从对农民自身能力、意愿的静态考察,转向对多元治理主体间动态互动过程及其实践逻辑的审视<sup>[16]</sup>。基于这一思路,对高标准农田建设困境的研究,便既可以从“人”的维度,剖析地方政府、村干部、新型经营主体与普通农户等关键行动者之间复杂的相互关系与力量博弈,也可以从“事”的维度,追踪高标准农田项目从规划、施工、验收到管护的全过程,考察农民参与权利在每一个环节如何被形塑、协商或挤压。由此,本文提出核心论点:高标准农田建设中农民主体性参与的缺失,并非主要源于农民自身能力或意愿的不足,而是根植于由项目制运作逻辑所牵引,多元主体在互动中共同构建的一套系统性排斥普通农民实质性参与权利的非正式行为规则与分利秩序。

## 一、研究设计

### (一)方法选择

本研究采用田野调查法,对L县H镇的高标准农田建设项目进行跟踪分析,能够有效弥补既有研

究对多元主体互动关注不足的局限。具体而言,本研究通过系统描摹高标准农田项目从规划、建设到管护的全过程,力图呈现地方政府、村庄精英、新型经营主体和普通农户之间的行为特征与互动关系。在此基础上,通过对经验现象的归纳、比较与机制提炼,揭示农民主体性被悬置的结构成因与过程性机制,为深入理解国家资源下乡背景下基层治理秩序的复杂演变提供依据。值得说明的是,田野调查法能够深入项目执行的现场情境,捕捉多元主体在具体事件中的策略互动、话语实践与资源博弈,从而超越静态的结构分析或制度文本解读,实现对农民主体性被悬置的过程化与情境化解释,为反思高标准农田建设中的农民主体性保障路径,提供扎根于经验事实的理论启示。

### (二)案例选择

本文的思考源于笔者及所在研究团队于2023年至2024年间在山东、河南等地开展的系列田野调查。为使经验呈现更为集中、逻辑链条更为清晰,本文将主要以L县H镇的高标准农田示范区建设项目作为核心案例进行深入分析。H镇位于黄淮海平原粮食主产区,下辖20个行政村,耕地面积约10万亩,户籍人口5万余人,实际常住人口中老龄化现象突出。历史上,H镇以传统小麦—玉米轮作为主,农户生计对土地依赖度高。近年来,在省级“高标准农田示范区”建设的政策东风下,H镇因其连片耕地条件较好,被选为重点建设区域。根据县级规划,H镇需在三年内完成全域高标准农田建设,项目由县农业农村局统筹,县属农投公司具体实施,资金主要来源于中央及省级财政补助。县政府将主要指标与资金优先投向H镇,旨在打造一个“可观摩、可复制”的样板工程。于是,完成考核任务、打造示范亮点,成为驱动H镇高标准农田建设的最直接逻辑。综上所述,H镇项目作为省级重点示范区,资金投入大、建设标准高、涉及主体多元,并不断表征出农民参与困境(如规划脱节、管护缺失、利益纠纷等),具有典型性和代表性。

### (三)数据来源

本研究分别于2024年9月和12月通过深度访谈和文献资料收集等方法,一方面对L县农业农村局项目负责人、H镇分管领导、项目所涉及多个村庄的党支部书记、参与建设的农业公司负责人以及不同类别的农户开展深度访谈42人次,访谈资料按“主体类型(G-政府/L-村集体/J-经营主体/N-农户)—访谈时间—访谈序号”进行三级编码整理;另

一方面结合对项目规划文本、会议记录、合同协议等文献资料的收集,本研究获取了较为丰富的一手经验材料,较好地满足了数据收集中的三角验证原则,保障了数据分析的可信度,为后续的深入分析奠定了扎实的经验基础。

## 二、高标准农田建设中农民主体性的基本内涵与参与困境

农民主体性是高标准农田建设实现长效可持续发展的根本前提,却在实践场域中面临严峻的悬置风险。本部分首先从理论层面厘清农民主体性在高标准农田语境下的具体内涵,阐明其作为法定权利与内生能动性的本质属性,进而基于田野调查,揭示实践中农民参与异化的三重困境,描摹主体性缺失的现实图景,为后续剖析其生成逻辑提供经验依据。

### (一) 农民主体性的基本内涵

农民主体性是马克思主义实践哲学的核心概念之一,它强调人作为社会实践者所具有的自觉、自主、能动地认识与改造客观世界的本质属性。有学者将其精炼地概括为“坚持农民主体地位就是坚持农民在乡村治理中的权责主体地位、尊重农民自主选择权利和激发农民主动创造的能力”<sup>[17]</sup>。这一界定不仅肯定了人的实践能力,更突出了其在社会关系中的权利与责任维度。高标准农田建设作为保障国家粮食安全的战略性工程,其政策文本始终强调“坚持农民主体地位”“尊重农民意愿”“引导农民参与”。这不仅是项目顺利实施的技术性要求,更是“以人民为中心”的发展思想在农业农村领域的具体体现。在此语境下,农民主体性特指农民作为土地承包经营权和直接生产者,在高标准农田的规划、建设、管护及后续利用全过程中,所应展现出的知情参与、积极协商、主动监督与责任共担的自觉状态。这种主体性并非外部赋予的额外“赋能”,而是源于其法定权利与切身利益的本质属性,是项目能否“建得好、用得好、长受益”的根本前提。

### (二) 农民主体性的参与困境

农民主体性参与在政策文本中被反复强调,然而,实践过程中农民主体性参与的缺位,使得这一良好初衷面临挑战,具体表现为三种异化的参与形态:“被动参与”“消极参与”与“牟利性参与”。

首先,高标准农田建设中的农民主体性参与呈现“被动参与”特征,体现为项目设计的刚性主导与农民的沉默依行。根据高标准农田建设验收标准,

项目建设需达到田块平整度、灌溉保证率、道路通达度等一系列精确的量化指标。为高效通过验收,地方政府及设计单位通常采用标准化图纸进行施工,很少根据不同田块微地形、原有种植习惯等进行适应性调整。在H镇的规划阶段,尽管召开了村民代表会议,但设计方案早已由上级部门与设计院敲定,会议更多是告知而非协商。例如,为了满足“田成方”的景观要求与机械化作业条件,项目要求对原有错综复杂的田埂、沟渠进行彻底重整,这直接影响了部分农户在田边地角种植的豆类、蔬菜等“副业”产出。当农户提出异议时,得到的答复往往是“这是国家统一标准,为了长远大局,个人要克服一下”(N-20240923-03)。这种与农民精细化、多样化土地利用传统的背离,引发了农民的隐性负向响应。但由于项目承载着重要的“国家粮食安全”底线目标,个体农民往往内嵌于国家—社会间关系张力的偏移,最终只能选择沉默与依行。这种“标准脱离需求”导致的被动参与,在纯农户(以农业收入为主)中感受更为真切。他们高度依赖土地,对生产便利性敏感,却因缺乏替代选项与博弈资本,在“国家工程”与“技术权威”面前更易被迫沉默。

其次,高标准农田建设中的农民主体性参与呈现“消极参与”特征,表现为对工程建设质量与后期管护的集体性消失。项目建设周期紧、任务重,地方政府为赶进度,常将工程分包给多家施工单位。农民作为了解本地水文土壤条件的“现场专家”,本应是工程质量直接的监督者。然而,在H镇的施工过程中,普通农户普遍认为“这是公家的大工程,质量有监理公司管,跟我们没关系”(N-20240923-01)。究其原因,一方面,项目被视为“自上而下”的政府工程,农民未被赋予明确的监督权利与反馈渠道;另一方面,项目产权与管护责任在建设初期并未清晰界定给具体农户或集体,导致农民缺乏“主人翁”意识。一位村民坦言:“这水泥渠修得好不好,以后坏了谁修,都没人跟我们说清楚。我们只关心自己地头那一段浇水方不方便,别的管不了,也懒得管。”(N-20241202-02)这种消极参与的直接后果,是工程质量问题难以在施工中被及时发现,且为项目竣工后普遍存在的“管护真空”问题埋下了伏笔。工程质量管护的缺失,在兼业农户(农业与非农收入并重)与流转出土地农户(土地已流转给经营主体)中更为普遍。前者因生计重心转移而“无暇关心”,后者因利益已通过地租合同锁定而“无需关心”。

最后,高标准农田建设中的农民主体性参与呈

现“牟利性参与”特征,表现为对项目附属资源的机会主义博弈。在土地整治和设施配套过程中,难免涉及临时占地、青苗补偿、沟渠路线微调等触及个别农户具体利益的事项。当正规的公共参与和利益协商渠道不畅时,部分农民便会转向私人化的利益博弈。在H镇,就曾出现农户在项目勘测阶段,在可能被占用的田埂上,突击种植苗木,以期获得更高补偿;或是在机耕道路拓宽时,因自家零星土地被占用而“狮子大开口”。这种参与虽然包含了农民基于个人理性计算的“主动性”,但其出发点是私人利益的最大化,且多通过非正式施压来实现。它完全脱离了建设“公共农田基础设施”的本意,反而增加了项目的协调成本与廉政风险,侵蚀了社区互信。值得注意的是,“牟利性参与”的主体主要是那些土地被工程部分占用,或处于关键节点的纯农户与兼业农户。这是在正式参与渠道关闭后,他们利用地区位或信息优势进行的个体化利益的自我保护,是挤压之下的一种适时的“主动”形式。

值得探究的是,既然农民主体性参与对高标准农田建设的可持续性至关重要,为何在一些地方的实践中滑向被动、消极乃至牟利的异化形态?其背后的深层逻辑,远非农民“素质低”或“不关心”所能解释。

### 三、高标准农田建设中农民主体性权利被挤压的机制生成逻辑

自农业税费取消以来,国家与农民的关系实现了从“资源汲取”到“资源输入”的历史性转变<sup>[18]</sup>。高标准农田建设作为一项依赖各级财政的重大国家战略,由地方政府负责具体实施。为最大限度地彰显政策亮点以回应上级考核,地方政府倾向于构建一个高效、可控的执行体系。这意味着,它必须吸纳能够助力项目快速推进的资源与力量,同时排斥可能增加不确定性、成本或复杂性因素的普通农户,为农民参与权利的边缘化埋下了结构性伏笔。

#### (一)项目驱动下的“效率同盟”塑造

在高标准农田建设项目制驱动下,地方政府、村庄精英(以村书记为核心)、新型农业经营主体构成了核心的潜在行动者。为确保项目“高效率”落地并产生符合上级期待的“可视化”效果,地方政府有强烈动机联合拥有互补性资源的行动者,构建一个以项目为中心的“利益—责任”同盟。该同盟并非预先设计的组织结构,而是在项目推进中动态形成

的非正式协作网络,并在客观上共同排挤了普通农户的实质性参与空间。

“效率同盟”与既有研究中常见的“政商合谋”与“精英俘获”概念既有联系,更有本质区别:首先,与“政商合谋”的异同辨析。“政商合谋”强调有的地方政府与企业为谋取非法或违规利益而私下共同行动,通常伴随腐败行为,具有违法性与隐蔽性。而“效率同盟”则具有显著的制度合法性外壳,其提高粮食产能目标符合国家政策,其项目化运作手段遵循组织程序,其涉及成员具有正式身份。同盟的核心动力并非违法寻租,而是在合法框架内追求项目效率与政策绩效的最大化,其排斥行为常被技术化、行政化的话语所包装。其次,与“精英俘获”的异同辨析。“精英俘获”强调村庄内部精英垄断外部输入资源,使其未能惠及普通村民,重心在于资源分配的不公。“效率同盟”不仅关注资源分配,更强调项目全过程的参与权挤压。它不仅是一些村庄内部精英的行为,更是一些地方政府、外部资本与村庄精英的三方共谋,其运作贯穿规划、建设、管护各环节,形成了一套从目标设定到收益分配的系统性对内合作与对外挤压机制。最后,“效率同盟”的形成依赖三个必要条件。一是目标的高度合意性,即各方虽动机不同,但在“快速建成高标准示范工程”上可达成共识;二是强考核与项目资金密集下乡的背景使效率成为刚性需求;三是资源的互补性,即三方分别掌握行政权力、社会资本与市场资本,形成功能耦合。

#### 1.目标合意:同盟形成的认知基础

对于高标准农田建设,不同主体的预期存在显著差异,但一些地方政府、村庄精英与新型经营主体却在“高标准、快推进、成规模”上达成了高度共识。

首先,地方政府将高效率、高标准的项目建设作为工作的优先目标。对于L县及H镇政府而言,项目建设不仅是业务工作,更是展现政治执行力与治理能力的考场。由于上级考核侧重于“建设亩数”“投资强度”“集中连片程度”及“观摩效果”,地方政府必然追求在短时间内,以高标准打造显眼的示范区。选择H镇这样的基础条件较好区域进行重点投入,正是为了打造示范样板,以求在上级检查观摩中获得好评,进而转化为基层干部个人的考核业绩。一位县农业农村局干部坦言:“任务压得紧,资金跟着项目走,我们必须集中力量办大事、出亮点,否则年底排名不好看,明年争取资金都困难。”(G-20241203-01)因此,推动高效率、高显示度的项目建设,是地方政府回应考核压力的理性选择。

其次,村庄精英将配合项目建设作为巩固政治地位与获取体制内资源的策略。在“乡(镇)管村”的体制下,村书记的任免与考评在很大程度上取决于乡镇党委政府的评价。积极配合甚至超额完成乡镇下达的高标准农田建设任务,是村级组织获得乡镇信任、争取更多项目资源的关键。对于村书记个人而言,成功推动项目落地不仅能彰显其“有办法”“能干事”的个人能力,巩固其在村庄内部的权威,还可能为其带来潜在的经营便利或社会资本。在H镇,多个重点村的书记本身就是种粮大户或合作社负责人,项目建设直接关联其自身经营规模的扩张。因此,无论是出于国家战略考量、个人权威,还是经济利益,村庄精英都有足够动力与乡镇政府保持高度一致,确保项目在其辖区内顺利推进。

最后,新型农业经营主体将参与项目建设视为降低长期经营成本、锁定优质土地资源的策略。高标准农田建成后形成的“田成方、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的优质耕地,是农业规模化、机械化经营的理想标的。农业公司或大型合作社敏锐地察觉到,与政府项目同步进入,可以以较低的交易成本获得集中连片土地的长期经营权。他们不仅在项目规划设计阶段就能施加影响,使其更符合机械化作业需求,还能在后续的土地流转中占据先机。在H镇,一家龙头企业在项目启动初期便与镇政府达成合作意向,其负责人表示:“我们自己搞土地平整和基础设施,成本太高。现在政府出资建设,我们后期流转经营,相当于直接享用了现成的‘熟地’,投资回报周期大大缩短。”(J-20241203-01)这种以获取优质生产要素为核心的诉求,与地方政府打造“现代化农业样板”的目标不谋而合。

与上述三者不同,普通农户对项目的期待更为具体和实用,他们希望建设能真正解决自家田块灌溉“最后一米”的难题、方便小型农机下田,同时不希望因整治打乱原有的田界和种植习惯,更担忧土地流转后失去自主经营权。然而,这种分散化、在地化的需求,在“效率同盟”追求统一化、规模化的强势目标面前,显得“不合时宜”,难以被纳入核心议程。地方政府通过组织项目协调会、带领村庄精英和经营主体外出考察等方式,不断强化三方的目标共识与合作预期,形成了一个紧密的决策沟通圈,而普通农户则实际上被隔离在这个闭环之外。

## 2. 资源共注:同盟的权责固化

目标一致后,各方需要投入关键资源来兑现承诺,这既是合作的体现,也进一步固化了彼此在项目

中的权责地位。首先,地方政府的核心理资源是政策性资金与行政权力。L县通过整合中央、省、市三级专项资金,并配套县级财政,为H镇示范区投入上亿元。此外,地方政府还通过成立县属农投平台、协调建设用地指标、提供贴息贷款等政策工具,为项目扫清障碍。这些资源的投入,确立了地方政府在同盟中的主导权和最终责任。其次,村庄精英的核心资源是本地社会资本与治理权威。他们的主要任务包括:动员农户同意土地临时占用和权属调整,协助处理青苗补偿等纠纷,在施工期间协调村民与施工队关系。村庄精英投入的这些非正式但至关重要的社会资源,是其换取地方政府政治支持、获得经营主体尊重,并在项目后续利益分配中谋求一席之地的重要筹码。最后,新型农业经营主体的核心资源是资本、技术装备与市场渠道。他们或在项目后期大规模流转土地进行集约经营,或直接参与部分设施的建设运营。这使得项目成果能够迅速转化为“规模化生产”“科技赋能”等可视化政绩,满足了地方政府对“亮点”的期待。在H镇,一家合作社承诺在项目建成后连片流转五千亩土地进行订单农业生产,这一承诺直接增强了地方政府向上级汇报项目的“说服力”。

资源共注的过程,实质上是一个权责捆绑与利益预期锁定的过程。各方投入越多,就越有动力确保项目成功,也越有资格在后续的和收益中主张权利。相反,普通农户既无法投入大额资本,其分散的劳动力在机械化施工面前也因为价值有限而缺乏与上级政府对话的有价值资本。因此,他们被默认为项目的“受益者”而非“共建者”,其参与权利在资源投入的起点上就易存在结构性弱化问题。

## 3. 收益分配:同盟秩序的最终形成

为确保长期合作,初步结成的同盟需要在实践中形成一套相对稳定的隐性收益分配秩序。首先,地方政府的核心理收益是政治收益与政策合规性。项目成功验收、获得上级表彰、形成可推广的“模式”,是其最大政绩。同时,有的地方政府为了确保自身在治理体系中的权威与主导地位,往往注重对项目资金、建设标准、验收程序的牢牢把控。其次,村庄精英的收益具有政治、社会与经济的混合性。其主要包括巩固职务和获得上级认可的政治收益,也涵盖提升村庄内外威望的社会收益,还可能涉及在经营主体中持股和优先承揽项目附属工程等隐性经济收益。最后,新型农业经营主体的核心理收益是经济收益与稳定的生产要素控制权。他们以优惠条件获

得了长期、连片的优质耕地经营权,降低了生产成本,并通过与项目绑定的“示范”身份,可能获得额外的品牌溢价或政策补贴。

这套分配秩序是相对封闭和排他的。例如,在H镇,项目建成后新增的节水灌溉系统优先保障了已与农业公司签订流转协议的大田块,而散户的零星菜地则难以接入;项目设立的“智慧农业管理中心”的运维岗位,也优先招聘了经营主体推荐的人员。普通农户虽然可能因土地流转获得地租或在项目中获得临时务工收入,但他们被排除在关于土地长期利用、设施管理、增值收益分配等核心决策之外。他们只是收益的被动接受者,而非规则的制定者。这种稳固的“地方政府—村庄精英—新型经营主体”三角分工与分利结构,标志着“效率同盟”的最终形成,也构筑了一道排斥普通农户实质性参与的坚固壁垒。

## (二)对普通农户参与权利的系统挤压

为确保自身目标顺利实现,“效率同盟”的行动逻辑会自然地转向排除任何可能增加成本或不确定性的因素。而普通农户因其分散性、诉求的异质性以及“高效率”可能构成的潜在“干扰”,被一套精巧的复合机制所排斥。

首先,地方政府的“技术—行政”双重排斥。一些地方政府通过同时运用其掌握的技术话语权与行政执行权,基于长期实践形成的地方性知识系统性地普通农户置于边缘地位,并将他们提出的诉求进行一种柔化的特殊处理。在技术层面,项目规划与设计完全由高校或设计院的专家依据国家或行业标准主导完成。当农民基于多年种植经验提出“这块地排水不能这么改”“那个泵房位置不方便”等意见时,常被以“不专业”“不符合设计规范”为由驳回(N-20240923-04)。技术标准成为一种不容置疑的权威,掩盖了其可能存在的与地方实际脱节的问题。在行政层面,当个别农民因利益受损(如青苗补偿不满意)而试图阻碍施工时,有的地方政府往往会启动行政调解甚至施加压力。常见说法是:“这是国家重点项目,关系到粮食安全大局,个人要服从集体。”(L-20240923-01)通过将项目拔高到“国家战略”和“公共利益”的高度,将一些农民的合理利益诉求建构为“不顾大局”,从而为其采取强制或半强制措施提供合法性,使普通农户在策略推进上陷入被动。

其次,村庄精英的“选择性动员”与“私益消解公意”。村庄精英并非完全排斥普通农户,而是进

行一种高度选择性的、去公共性的动员。他们较少召开真正能严格合乎规定的村民大会讨论项目整体方案,以防止引发不可控的争论。相反,他们针对可能“出事”的“钉子户”进行“一对一”沟通,利用人情、面子或私下承诺额外补偿来逐个消解阻力。在H镇某村,因修建机耕路需要占用几户村民的边角地,村书记并未召集会议,而是利用晚间登门拜访诉说难处:“这是县里的重点项目,挡不住的。镇上领导盯着,咱村不能拖后腿。你吃点亏,我心里有数,以后低保、临时救助啥的,优先考虑你家。”(N-20241202-11)这种策略高效且隐蔽,将公共议题彻底私人化、碎片化。对于大多数沉默的普通农户,村庄精英通过强调项目的“好处”来引导其依行。这使得一些普通农户的参与,从对公共设施建设的集体决策,蜕变为对个人短期得失的算计。当每个人都只关心自己能否“沾光”或“不吃亏”时,集体的、长远的权益便无人代表和主张,农民作为“集体”的主体性被消解殆尽。

最后,新型经营主体的“隐性壁垒”。新型经营主体通过构建有利于自身的经营生态,在事实层面挤压普通农户的生存与发展空间。项目建成后,配套的烘干仓储中心、农机合作社等设施,往往由经营主体主导或优先服务其规模化生产。普通农户因其经营规模小、产品不统一,在享受这些服务时面临更高的门槛或成本,从而在市场竞争中处于更不利的地位。在土地流转市场,经营主体凭借其资本优势和对村集体的影响力,能够以整体打包的方式获取最优地块的长期经营权。这无形中抬高了地租,并可能使那些希望保留土地自营的普通农户被迫边缘化,只能在零散、条件较差的地块耕种。

值得注意的是,“效率同盟”的排斥机制对不同类型农户的作用强度与方式存在差异。对于纯农户,同盟主要通过“技术—行政”双重排斥消解其基于地方性知识的诉求,将其不同意见定义为“不专业”或“不顾大局”,从而抑制其参与意愿。对于兼业农户,同盟则更多利用其“半离土”状态,通过选择性动员与利益补偿诱导其配合,或放任其“消极参与”,从而分化农民内部的集体行动可能。对于已流转出土地的农户,因其土地经营权已让渡,同盟则将其排除在项目协商过程之外,不再构成项目推进的阻力。这种差异化的排斥策略,使得同盟能够以较低成本瓦解农民可能形成的统一立场,进一步巩固其主导地位。因此,“主体性被悬置”最严重的往往是那些仍依赖土地却缺乏话语权的纯农户,他

们既是项目理论上的直接受益群体,却又在实践中被边缘化。

#### 四、高标准农田建设中以村社集体为枢纽的参与策略优化

当前实践中暴露出的参与困境,根源在于个体农民在由地方政府、村庄精英与新型经营主体构成的“效率同盟”面前,其参与权利被系统性挤压。破解之道,不能寄望于个体的觉醒或自上而下的制度微调,而必须着眼于优化基层治理结构,重新激活村社集体这一兼具行政合法性与社会内聚力的关键组织。一个被激活的村社集体,能够有效整合分散的农户诉求,代表农民与地方政府、市场资本进行对等协商,是实现农民从“被动受益者”向“积极共建者”转变的组织枢纽。

第一,赋权于村:提升基层在项目协同中的实质话语权。理想的高标准农田建设,应是国家意志与农民需求在地方实践中达成有机统一的过程。为此,必须自上而下地松绑过细过严的行政与技术束缚,通过具体的制度设计将赋权落到实处。这要求建立明确的程序性保障机制,在项目管理的关键环节嵌入村级组织的实质性参与权。一方面,建立“县—乡—村”三级联审机制。在项目规划阶段,由党员、村民代表、种田能手组成的村级规划协调小组应参与设计方案的实质性审议。该小组对田块布局、沟渠走向、道路设计等具体方案拥有建议修改权,其书面意见必须得到设计方的技术回应与书面备案,否则项目不得进入下一阶段。另一方面,实施“负面清单”式验收管理。在验收标准上,除硬性的工程质量、面积等核心指标外,对于田块的具体布局、作物种植模式、非工程性管护措施等,通过“负面清单”明确禁止,为村级层面保留必要的自主调整空间。为确保赋权实效,需要明确责任分工与风险防范。县级政府应负责制定赋权清单与操作规范,并提供相应的法律政策培训,使村干部既敢于用权又善于用权。乡镇政府的角色应从主导执行转向协调监督,重点履程序审核、技术指导和矛盾调解职责。主要风险在于可能出现村级组织“不敢用权”或“议而不决”的情况。对此,应建立相应的容错机制,对村级组织在合规前提下基于民意做出的合理调整予以包容,只要不影响项目核心指标,就不应在考核中简单否定。通过上述制度安排,可以倒逼地方政府将部分决策重心下沉,不得不更认真地

倾听和吸纳村社集体的意见。当村社集体在项目规划设计中拥有了实质性的建议权和否决权,它便获得了组织和动员农民参与协商、汇聚民意的动力与权威,从而将国家项目与农民需求在村级平台上进行有效对接。

第二,还资于社:创新项目资金与管护资金的“共有、共管、共用”机制。资源下乡背景下的一个悖论是:尽管项目资金最终用于农民,但其程序化、专业化的管理方式,却使农民感觉“这是国家的钱,与我无关”,进而导致参与感与责任感的双重缺失。借鉴“分配式民主”的理念<sup>[19]</sup>,可探索将部分项目资金打包切块,直接拨付至村社集体账户。例如,可在项目总预算中明确划拨一定比例作为该基金,其用途严格限定于以下几个方面:一是建成设施的日常维修与小型更新;二是基于本村实际需求的微型水利、田间道路等补充建设;三是土壤改良与地力培育等长期投入。这笔资金的使用,必须经由完整的民主决议程序。由村民小组提出具体需求提案,提交村民代表大会审议表决,并成立由村民代表、村务监督委员会成员及驻村专业人士组成的“基金监督小组”,对资金使用的全流程进行监督,结果向全体村民公示。这个过程本身就是生动的民主训练和主体性激活。

为确保这一机制有效运转并防范风险,必须明确权责边界。乡镇政府的角色应从资金支配者转变为程序监督者,负责对基金使用进行合规性备案与审计监督,而非替代村级决策。主要风险在于资金可能被挪用或决策过程被少数村庄精英操控。对此,必须建立透明的信息公开制度,通过村务公开栏、微信群、村级政务 App 等渠道,实现每笔收支的实时同步公开。通过将部分资金转化为村社集体可自主运作的“活水”,不仅能提高资金使用效率和精准度,更能为村社集体凝聚农民、行使公共职能提供宝贵的物质基础和行动能力。

第三,植责于民:以清晰化的权责界定培育农民的公共精神与主体意识。高标准农田长期效能依赖于持续有效的管护,而这必须建立在清晰的权责界定和利益关联的农民责任意识之上。优化策略需从两个层面着手:一是制度性厘清“建设”与“管护”的权责边界。在项目开工前,由村委会组织农户、新型经营主体与施工企业共同签订《高标准农田建后管护协议》,明确各方权责。协议应清晰界定:政府部门或建设单位对主干泵站、渠道等核心设施的质量保修责任,村级组织或管护协会承担协调、监督与组

织责任,农户或经营主体对其承包田块附属设施有日常维护义务。二是建立“管护积分”制度。为每户建立管护积分台账,对主动报告设施损坏、参与维护、投工投劳等行为记录正积分;对破坏设施、拒不履行管护义务等行为记录负积分。积分结果与村内集体福利分配、免费技术培训名额等切实权益挂钩。主要的实践风险在于可能出现的“公地悲剧”以及积分制度因执行不力而流于形式。为此,一方面,将管护责任与积分规则纳入具有道德约束力的村规民约;另一方面,通过定期召开“田间管护评议会”,使积分的记录、评议与奖惩过程公开化、透明化,将其转化为村民参与公共讨论、形成社区共识的实践课堂。责任意识无法空谈,只能在解决具体问题的实践中生成。当大多数农民开始为田里一根堵塞的水管而焦急,为一段破损的机耕路而商议解决办法时,一种基于利益关切和社区认同的公共精神便得以萌发,农民才能真正从“旁观者”转变为“当家人”。

## 结 语

农民主体性参与是决定高标准农田建设项目能否“建得好、用得好、长受益”的关键。本文基于对L县H镇案例的深入剖析发现,当前一些地方高标准农田建设中农民主体性参与缺失,具体表现为“被动参与”“消极参与”与“牟利性参与”三种异化形态。这一困境并非源于农民自身能力或意愿不足,而是在项目制驱动下形成的“权利挤压”机制。为了高效完成具有强考核与工程导向的建设任务,有的地方政府、村庄精英与新型农业经营主体基于对“高效率、高标准、规模化”的目标合意,结成了稳固的“效率同盟”。通过资源共注与收益分配不断强化内部整合,并综合运用“技术—行政”双重排斥、选择性动员与私益交易,以及构建市场与服务壁垒等复合机制,系统性地排斥了诉求分散、资源有限的普通农户,最终挤压了他们在项目全周期中的知情权、决策权、监督权与发展权。破解这一困境的关键,在于跳出对农民个体“赋能”的固有思路,转向对基层治理结构的优化,核心路径是通过“赋权于村”“还资于社”“植责于民”三重策略,重新激活村社集体这一枢纽组织,从而构建起保障农民主体性参与权利的长效机制。

本研究进一步揭示,“效率同盟”的权利挤压效应存在显著的农民类型差异。纯农户成为被排斥的“核心目标”,兼业农户被“分化利用”,流转户则被

“自然排除”。因此,保障农民主体性参与权利,必须精准识别并回应不同类型农民,特别是纯农户的差异化处境与诉求,通过组织化途径增强其博弈能力,方能破解“效率”对“权利”的压制。此外,本研究提出的“效率同盟”概念,超越了“政商合谋”“精英俘获”的传统解释,揭示了在项目制、强考核背景下,一种合法外观下运作、多元主体共谋、贯穿项目全过程的权利挤压机制。这不仅为理解一些地方存在的高标准农田建设中的参与困境提供了新的分析工具,也对反思国家资源下乡过程中的治理结构优化具有启示意义。

本研究主要基于黄淮海平原粮食主产区H镇的个案,其结论的适用性需结合具体情境加以审慎理解。首先,H镇地处平原、耕地连片、政府资源投入集中,其“效率同盟”的形成与运作可能在高投入、强考核的“示范区”建设中表现得尤为明显。在资源相对匮乏、政府干预较弱的地区,同盟的紧密程度与排斥机制可能有所弱化。其次,不同地区的村庄社会结构、农民组织化程度、土地流转市场发育状况等因素也会影响农民参与的空间与策略。例如,在宗族网络较强或农民合作社发育成熟的地区,农民可能通过非正式组织或集体谈判形成一定的制衡力量。因此,本研究所揭示的“权利挤压”机制应被理解为在项目制、强考核、规模化导向下的一种潜在结构性风险,而非必然普遍的结果。未来研究可进一步开展区域比较,探讨不同资源条件、治理传统下农民参与机制的差异与演变。

尽管存在上述情境依赖性,但本研究对于理解新发展阶段的乡村治理具有重要的警示与启发意义。进入新发展阶段,保障粮食和重要农产品稳定安全供给的极端重要性日益凸显,这意味着高标准农田建设的规模与投入将持续扩大。在此背景下,农民的主体性参与已从“锦上添花”的道德呼吁,转变为关乎项目长远绩效与国家治理效能的“必要条件”。仅仅依靠技术升级和资金加码,无法自动解决“最后一米”的适配问题和“最后一人”的管护责任问题。唯有通过制度创新,将村社集体激活为高效治理主体,才能有效整合分散的农户诉求,形成与地方政府、市场力量进行对等协商的集体行动能力。

### 注释

①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》,中国政府网, <https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/>

content\_5721685.htm, 2022年10月25日。②《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》, 中国政府网, [https://www.gov.cn/zhengce/202502/content\\_7005158.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202502/content_7005158.htm), 2025年2月23日。③《粮食产量再创历史新高, 农业农村部最新发声!》, 中国政府网, [https://www.gov.cn/zhengce/202601/content\\_7055858.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202601/content_7055858.htm), 2026年1月22日。

### 参考文献

- [1] 朱华东, 张蚌蚌. 中国农田建设政策的演进脉络与深化改革方向: 基于以“三农”为主题的中央“一号文件”文本分析[J]. 农业经济问题, 2025(9): 38-57.
- [2] 梁琳, 金光敏. 农业强国背景下高标准农田建设提质升级的路径研究: 以吉林省为例[J]. 税务与经济, 2024(4): 106-112.
- [3] 姚志, 高鸣. 以新发展理念推进高标准农田建设的目标、问题与路径[J]. 中州学刊, 2024(9): 55-63.
- [4] 郑佳鑫. 村社统筹的土地细碎化治理: 机制与效益——以安徽“小田变大田”为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024(4): 99-109.
- [5] 侯佳佳. 乡村建设行动中的农民主体性参与: 实践困境与优化策略[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(5): 122-133.
- [6] 章文光, 秦晓依. 资源网络、内生动力与农民参与乡村治理: 一个“情境赋能—认知驱动—行动转化”的解释框架[J]. 江苏行政学院学报, 2025(5): 150-159.
- [7] 梁美姿. 镇域联营型集体经济: 实现机制、现实困境与优化路径[J]. 求索, 2025(6): 192-201.
- [8] 靳永翥, 韩汶霖. 乡村振兴深度推进中农民参与权悬浮及其制度化纾解路径[J]. 中州学刊, 2025(10): 71-81.
- [9] 牛磊, 原璐璐, 丁忠民, 等. 制度赋权与技术赋能: 乡村内生性治理主体何以重塑——基于参与式治理视角的双案例分析[J]. 电子政务, 2024(4): 42-55.
- [10] 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.
- [11] 杜威源. 高质效推进高标准农田建设: 理论、例证及路径[J]. 农村经济, 2025(6): 79-86.
- [12] 王裕根. 农村集体土地收益的民主分配与参与式治理: 基于苏南荡村“返租倒包”的经营模式分析[J]. 中国农村研究, 2020(2): 107-127.
- [13] 周杨. 大豆生产者补贴政策改革与农户生产行为响应研究[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2025: 64-87.
- [14] 杨志海, 钟楚楚. 农地产权明晰对村民参与农村公共事务治理意愿的影响研究[J]. 农业技术经济, 2025(11): 45-64.
- [15] 田先红. 地利分配秩序中的农民维权及政府回应研究: 以珠三角地区征地农民上访为例[J]. 政治学研究, 2020(2): 90-103.
- [16] 赵晓峰, 高子畅. 国家治理转型与中国乡村三元治理结构形塑[J]. 探索与争鸣, 2025(9): 60-73.
- [17] 梁丽芝, 赵智能. 乡村治理中的农民主体性困境: 样态、缘起与突破[J]. 中国行政管理, 2022(6): 151-153.
- [18] 周杨, 邵喜武. 改革开放40年中国粮食价格支持政策的演变及优化分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(4): 15-24.
- [19] 贺雪峰, 桂华. 农村公共品性质与分配型动员[J]. 开放时代, 2022(4): 51-61.

## The Formation of “Efficiency Alliances” in High-Standard Farmland Construction and the Protection of Farmers’ Subjective Participation Rights

Yang Yinsheng      Zhou Yang

**Abstract:** Farmers’ active participation is crucial to ensuring that high-standard farmland construction projects are “well constructed, well utilized and bring long-term benefits”. Based on field investigations in Town H, it is found that the construction of high-standard farmland is prone to the lack of farmers’ active participation in practice, which is manifested as passive participation, negative participation and profit-driven participation. These alienated forms deviate from the principles of initiative, enthusiasm and public welfare participation that farmers should abide by. The underlying logic of such participation deficiency lies in rights suppression. Driven by the project system with strong assessment and engineering-oriented goals, local governments, village elites and new agricultural management entities have formed a stable “Efficiency Alliance” based on their shared goal of “high efficiency, high standards and large-scale operation”. The alliance strengthens internal integration through resource co-investment and profit distribution, and adopts a combination of measures including the “technical-administrative” dual exclusion, selective mobilization and private interest transactions, as well as the construction of market and service barriers, to systematically exclude ordinary farmers with different goals and limited resources, ultimately suppressing farmers’ participation rights in the entire process of planning, construction and management. The key to resolving this dilemma is to go beyond the simple “empowerment” of individual farmers and opt for the optimization of grassroots governance structures. Specifically, through the three-pronged strategy of “empowering villages”, “returning capital to community collectives” and “assigning responsibilities to the people”, village and community collectives can be activated as hub organizations, thus systematically safeguarding farmers’ subjective participation rights in the construction of high-standard farmland.

**Key words:** high-standard farmland; farmer subjectivity; efficiency alliance; rights suppression; village collective

责任编辑: 农 夫