

高标准农田怎么建

——来自江西的调查报告

本报记者 赖永峰 刘兴

“

高标准农田怎么建？要到农业大省看一看。江西自2017年以来启动实施了新一轮高标准农田建设，探索出不少经验，但也面临着诸多困难和挑战：农田改造难度大、资金投入匮乏、管理部门各自为战……如何让高标准农田建设更高质量、更可持续？

春分已过，眼下正是春耕备耕的大好时节。耕地是农业生产最基础的要素之一，高标准农田建设则是提升耕地质量的重要抓手。近年来，我国不断加强耕地保护，大力推动高标准农田建设，中央经济工作会议、中央农村工作会议均作出相应部署，今年的《政府工作报告》再次强调，提高高标准农田建设标准和质量，完善灌溉设施，强化耕地保护，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。

江西以占全国总面积2.3%的耕地，提供全国3.25%的粮食，自2017年以来启动实施了新一轮高标准农田建设，探索出不少经验，但也面临着农田改造难度大、资金投入匮乏、管理部门各自为战等困难和问题。如何破解高标准农田建设的体制机制障碍，畅通资金来源和渠道，让高标准农田建设更高质量、更可持续？近期，经济日报记者前往江西多地，探访高标准农田建成区、在建区。

“五牛下田”怎样破解

春早人更勤。在产粮大县江西丰城市的杜市镇岗岗村高标准农田建设项目施工现场，随着一台台挖掘机、推土机等机械的开进，原本平静的村子变得热闹起来。平整土地、开挖水渠、修筑路基……机械轰鸣声不断，施工单位正抢抓晴好天气，加快施工进度，确保项目保质保量完成，

地实则粮丰，建设高标准基本农田，是落实“藏粮于地、藏粮于技”战略的关键所在。经过多年实践，我国高标准农田建设取得显著成效。但我们也应该清醒地看到，当前，农业基础设施建设滞后仍是影响农业稳定发展的重大制约因素，高标准农田建设仍然存在诸多短板和挑战。比如，在建设前期存在标准偏低等问题，部分已建高标准农田有待提质更新；高标准农田新建任务落地难度加大，建设成本日益提高；仍有部门之间职责边界存在模糊不清状况，影响高标准农田建设成效；随着每年建设面积的增加，建后管护的形势也日趋严峻等。

刘兴

坚持问题导向 解决突出矛盾

做好高标准农田建设，应从以下几方面着力。首先，要立足于问题导向，针对突出矛盾补短板、强弱项，在确保完成建设目标任务基础上，注重解决事关长远的体制机制问题，打基础、立支柱、定架构，构建更加完善的农田建设工作格局，为统筹推进乡村振兴战略创造有利条件。其次，要进一步健全投入机制，加快建立高标准农田建设财政补助资金稳定增长机制；大力推进创新投融资模式试点，支持金融、信贷、保险和社会资本参与高标准农田建设管理；积极鼓励和引导农民、农村集体经济组织等受益主体筹资筹劳，构建耕地质量保护与提升长效机制。再次，还要进一步理顺建设管理机制，破解高标准农田建设仍然存在的权责不清、多头管理等突出问题，加快形成分工明确、层次清晰、上下衔接的人才队伍体系，全力推进高标准农田管理工作高质量运行。

抓好高标准农田建设是一项长期性、战略性举措。令人欣喜的是，中央经济工作会议、中央农村工作会议和今年的《政府工作报告》均强调要加强高标准农田建设，为今后一个时期高标准农田建设提供了根本遵循。当前，要以更大的决心和力度建好、管好、用好高标准农田，为保障国家粮食安全提供坚实支撑，让更多的“万亩田”“吨粮田”“高产田”，成为田野的希望、“三农”的未来。

调查手记

为春耕打好基础。

“过去，这些地方要么道路不通，要么地块分散、高低不平，只能翻土播种、靠天收粮。”种粮户黄福全看着打了几十年交道的农田“大变样”，高兴地对记者说，“你看，如今机耕道到家门口、水泥渠修到田中央、撂荒地成了连片田，这田种起来多省事！”

2017年江西省新一轮高标准农田建设启动以来，这已是丰城市实施的第4批项目。“过去3年，我们完成了44.67万亩高标准农田建设，剩下15.19万亩今年将全部建成，超额完成任务。”丰城市农业农村局副局长邬海清告诉记者。

但在2017年之前，丰城市的高标准农田建设之路却遇到不少坎坷。邬海清介绍，2011年至2016年，丰城市共实施农田项目32个，建成高标准农田共55.12万亩。通过质量等级评估，其中等级为“符合”的仅占57.9%，“基本符合”的占1.4%，“需要提质改造”的占到了40.7%。

“2017年以前，各部门高标准农田建设补助标准高低不一，高的每亩2000多元，低的才400多元。同时，各部门都是实施主体，建设内容各有侧重，导致部分建成的农田达不到真正的高标准要求。”邬海清说。

“建设高标准农田，涉及方方面面，必须握指成拳、形成合力。”江西省高标准农田办主任、农业农村厅厅长胡汉平认为，统一高效的工作机制，是建成高标准农田最关键一环。

为改变“五牛下田”、分散管理的不利局面，江西省2017年提出了“统一资金筹措、统一投入标准、统一规划布局、统一组织实施、统一验收考核”的“五统一”高标准农田建设机制，统筹整合原发改、财政(农发)、国土、水利、农业等部门的高标准农田建设资金和职能。“同时，我们成立以省长任组长、常务副省长和分管副省长为副组长的高标准农田建设领导小组，建立了‘省级统筹、县为主体、上下联动、横向协调、多方参与’的项目推进机制。”胡汉平说。

“从江西的高标准农田建设周期来看，2017年之前，一般需要2年到3年；统筹之后，做到了1个年度建成并完成‘上图入库’。”江西省高标准农田办副处长罗省根介绍。

“项目建设机制和项目推动机制的建立，让县级成为高标准农田建设的主体，怎么干、干什么，省里都有统一标准。”邬海清说。经过多年的建设，丰城市“田成方、渠相通、路相连、旱能灌、涝能排”的高标准农田格局已基本形成，粮食安全得到有效保障。目前，全市粮食产量稳定在20亿斤以上。

江西省农业农村厅统计数据显示，2017年启动实施新一轮高标准农田建设以来，全省超额完成了国家下达的1158万亩建设任务，累计投入资金约360亿元，实际建设面积超过1179万亩，取得了良好的经济效益和社会效益。

360亿资金从何而来

“江西以占全国总面积2.3%的耕地，提供全国3.25%的粮食，每年上调国家商品粮在100亿斤以上，占全国1/10多，不仅是新中国成立以来全国两个从未间断输出商品粮的省份之一，也是全国重要的农产品生产供应基地。”谈起江西农业的独特优势和重要地位，农业部门的同志颇为自豪。

然而，新形势下推进高标准农田建设，仍存在诸多现实困难，资金投入问题首当其冲。罗省根介绍，根据全国总体规划，江西省2017年至2020年高标准农田建设需完成1158万亩。但与平原地区相比，以江西为代表的南方地区丘陵山地多，田块坡度大、较分散，连片面积小、位置偏，导致建设成本居高不下。

江西省高标准农田办副主任、财政厅一级巡视员王斌给记者算了一笔账：江西省平原、丘陵和山区高标准农田每亩建设成本约为3000元、3300元和3600元。中央财政高标准农田建设补助资金每亩1000元左右，江西省统一到每亩3000元，共需资金约348亿元，即每年87亿元。而现有渠道每年财政投入不到40亿元，年度资金缺口近50亿元，4年缺口达200亿元。

如此大的资金缺口如何补齐？“围绕‘钱怎么来’，江西建立了‘省级统筹、县级使用’的资金管理新机制，在全国率先从省级层面统筹整合中央和省级财政资金，实现了‘多个渠道引水、一个池子蓄水、一个龙头放水’。”王斌介绍，为拓宽资金筹集渠道，省财政将中央和省级用于农田建设方面的资金应整尽整后，资金仍有不足的通过发行高标准农田地方政府专项债券进行募集。自2019年7月4日，江西在上海证券交易所成功发行全国首只高标准农田专项债券起，截至目前，已累计发行高标准农田专项债券78.39亿元。

由于高标准农田专项债为创新品种专项债，

国内尚无先例可循。为确保债券发行顺利落地，江西明晰了部门责任分工，各级农业农村部门、自然资源部门负责提供项目基础资料；各级财政部门、相关债券发行顾问机构负责债券发行信息披露材料的组织和申报工作。为达到专项债发行要求，江西还深入挖掘高标准农田实际收益能力，提出将高标准农田建设新增耕地指标交易收益和耕地质量产能提升收益作为偿债的主要来源。

“一方面，我们在满足现代农业发展需求的前提下，合理控制田间基础设施占地率，原则上控制在总建设规模的8%以内；另一方面，将项目区内的未利用地、荒芜园地、废弃地等直接开垦为水田或旱地，并通过‘小田并大田’，增加有效耕地面积。”江西省自然资源厅耕地保护监督处处长袁胜国介绍，在2017年至2019年建成的标准农田项目区，新增耕地面积超过9.54万亩，按照调出基准价测算，可实现指标交易收益超过137亿元。

“2017年至2019年，永修县高标准农田建设共新增耕地6301.11亩，可实现指标交易收益超过9亿元，超过了投入成本。”九江市永修县农业农村局副局长袁飞龙介绍，在往年建设用地指标不够的情况下，还要从外地购入指标。2019年4月，《江西省城乡建设用地增减挂钩节余指标调剂实施细则》和《江西省跨设区市补充耕地省级统筹调剂管理办法》出台，通过用地增减挂钩节余指标调剂，解决了建设用地瓶颈，为后续发展预留足够空间。

“高质量”如何可持续

3月的江西，正是油菜花绽放的季节，从南昌市中心驱车出发，沿着昌九大道前往九江市永修县，沿途成片的金色花海令人心旷神怡。经过60公里车程，记者来到位于永修县九合乡滩溪镇的万亩全智能高标准农田项目建设点。万花丛中“建智慧农田样板，创三产融合示范”的标识牌格外引人注目。

“这里是我们2018年推进的示范项目，总面积1934亩。除了规定建设内容外，项目还采用了数据处理信息化、灌溉自动化的全智能操作系统，灌溉系统绝大部分设在地下。田块面积约25亩至30亩每块，适宜大型农机操作，机械化作业也大大提高了生产效率。”永修县农业农村局副局长袁飞龙告诉记者，“因为使用全智能操作系统，这里的亩均投入达6000元，其中省级统筹整合资金3000元/亩，其余资金由运营企业筹集，县政府30%奖补。”

高标准农田建成之后，如何将“高质量”持续下去成为亟待解决的问题。为此，江西省制定出台了高标准农田建设《项目管理办法》《项目建设规范》等系列文件，完善高标准农田建设监督、管



图为江西省九江市永修县云山集团东新农场高标准农田。

刘远庆摄(中经视觉)

高标准农田建设带来啥变化？

2017年至2019年，江西省新增耕地面积超过**9.54万亩**，耕地质量等别平均提高**0.5等**，亩均增加粮食产能**100斤以上**。

2017年至2019年，江西省引进和培育新型经营主体**1万余个**，在全省**1289个**贫困村建设**高标准农田137.6万亩**，惠及贫困户**5.99万户**。

2017年至2019年，江西省建成的高标准农田项目区**平均土地流转率76.9%**，高出全省**近30个百分点**。

2020年，江西省粮食总产量为**432.8亿斤**，比上年增加**1.3亿斤**，总产量连续8年保持在**430亿斤以上**。

理和考核体系，建立常态化监督机制和验收考评体系。据介绍，每年省里还拿出2.37亿元资金，对考评排名前20位的县给予奖励。

“少硬化、不填塘、镇砍树、禁挖山”，高标准农田的“可持续”必须以生态优先、环保节能为重要前提。为此，江西构建起绿色生态保护机制，引导各地采用新材料、新技术、新方法，推广高效节水灌溉设施，力求农田水利与绿色生态相协调。

“高标准农田‘三分靠建、七分靠管’，作为示范点，我们在运营模式上进行了探索。采取‘EPC(工程总承包)+运营’的方式公开招标，实现建设与运营有机统一。”永修县农业农村局局长戴熙良举了个例子：2019年，永修县高标准农田建设的中标单位超额完成新增耕地面积1073.29亩，中标单位在获得收益分成的同时，返还900万元给高标准农田项目部作为建后管护资金。“仅这一项就可满足全县未来两年的管护需求。”戴熙良说。

“为确保项目发挥长久效应，我们统筹‘建、管、用’一体，率先在全国建立‘县负总责、乡镇监管、村为主体’的建后管护新机制。省级财政安排了建后管护奖补引导资金，各地落实了亩均5元至20元不等的县级财政预算管护经费。”江西省农业农村厅农田建设与耕地质量保护处处长罗锋说。

记者在调查中发现，在江西省高标准农田项目建成区，“田保姆”“田长制”成为农业主管部门和乡镇干部口中的高频词。“每个村都设立了永久的管护标志牌，注明了管护职责、管护目标、保护面积、范围、示意图、责任村组、巡查员以及‘田长’姓名和举报电话。”丰城市杜市镇党委书记鄂丽娟告诉记者，“田长制”建立后，形成了全社会关注、公众参与、齐抓共管的高标准农田管护局面。

更多农民再吃“种田饭”

在永修县白槎镇，种粮大户涂克照掰着指头跟记者算起了成本账：农机入田后，加上无人机施肥和直播，每亩节省人工成本130元至150元；提高耕地质量后，每亩可增收100元左右，一出一进之间，单产亩均效益能提高250元左右，达

到400元至500元。

“最初，地多、地好的农民不愿意改造农田，担心土地面积减少。事实上，项目实施后，耕地面积不但没有减少，反而有所增加，土地流转的租金价格也提高了，老百姓获得了实实在在的收益。”丰城市张巷镇副镇长刘圣勇说，通过项目区的土地流转，农民的亩租金收入普遍由原来100元至200元提高到300元至600元。

在丰城市，依托“土流网”，当地加大了农村土地流转承接主体的招商力度，高标准农田建设项目土地流转率达70%以上。“村组集体将农户手中的田地统一到网上挂牌流转交易，实现溢价的同时，收取土地流转承接主体10%的管理费用，用于村组集体建设，为村组集体经济发展提供了保障。”邬海清说。

耕地质量提高后，不只是让农民的钱袋子更鼓了，还让不少人重新回归土地。白槎镇镇长戴秋里告诉记者，这些年高标准农田建设极大激发了种植大户种粮的积极性，许多在外务工的农民也纷纷回乡，重新吃上了“种田饭”。

“高标准农田建设是保障粮食安全、提高农业综合生产能力的现实需求，也是加快农业农村现代化、全面推进乡村振兴的重要基础。”江西省农业农村厅副厅长刘光华介绍，在采取有力举措防止耕地“非粮化”、切实稳定粮食生产、牢牢守住国家粮食安全生命线的同时，江西注重把高标准农田建设与提升粮食供给质量、助推脱贫攻坚、规模化经营、壮大集体经济等有机结合起来，不断提升农田综合利用效益。

“高标准农田建设加快了农村土地集约化经营、规模化发展进程，还促进了劳动力、土地等资源重组，进一步优化了农村社会分工和产业结构，为脱贫攻坚和乡村振兴的有效衔接奠定了坚实基础。”罗省根说。