

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自 筹 课 题

立 项 编 号 BZ24ZC031

学 科 分 类 经 济 政 治

课 题 名 称 南江县高标准农田建设的对策研究

项 目 负 责 人 易 旺 明

项 目 参 与 人 彭 韵 霏

负责人所在单位 中共南江县委党校

联 系 电 话 19130550719

巴中市社会科学界联合会 制

南江县高标准农田建设的对策研究

【摘要】：高标准农田建设是巩固和提高土地生产能力、保障国家粮食安全的基础性工作，旨在建设土地平整、集中连片、设施完善、农电配套、土壤肥沃、生态友好、抗灾能力强，与现代农业生产和经营方式相适应的旱涝保收、稳产高产，划定为基本农田实行永久保护的耕地。其中土地平整、集中连片俗称“小田变大田”，乃是建设高标准农田的关键一步。为全面落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，不断提升耕地数量和质量，近年来，全县累计已建成 58.98 万亩高标准农田，基本已完成土地平整、集中连片、配套设施打造等基础工作，但后续如何科学管护好、充分利用好高标准农田仍值得探索。

【关键词】：高标准农田；现代农业

高标准农田建设项目是助推农业高质量发展的重要契机，也是实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，巩固和提升粮食生产能力，确保粮食安全的重大举措。2024 年 1 月 1 日，中央一号文件发布《关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》提出，强化高标准农田建设全过程监管，确保建一块、成一块。这已经是连续 13 年在中央一号文件中提出要建设高标准农田了。高标准农田不能只重高数量，更要注重高质量，特别是对欠发达县域来讲，建设高标准农田成本巨大，更应充分利用好已建成的农田资源。近年来，南江县在高标准农

田建设项目上取得了一定成就，但也凸显出一些问题，该项目投资大，涉及主体多，如何合理利用并科学维护值得探索。

一、目前南江县高标准农田建设的主要成就

（一）改善农田耕作条件

当前粮食种植存在农资成本高、旱涝等灾害频发、种植收益下降等问题。传统基本农田种植机械化耕作率很低，不断增加种植过程中的人力成本，导致种植出现零收益，甚至负收益，因此存在田块撂荒现象。而高标准农田能建设有效减少土地撂荒现象，提升耕地机械化耕作率，促进农业规模化经营。公司和种植大户都十分乐意承接使用建设后的田地，土地流转租金在原先基础上能有一定程度提高。近年来，南江县共建成山区型高标准农田54.65万亩，耕地质量平均提高一个利用等级，为稳定粮食产量实现基本自给和农产品有效供给提供了有力支撑。南江县长赤镇正是充分利用高标准农田建设项目，立足镇域土地、水利等资源条件，实行连片统一规划，打造了清泉、莲花、永新等10个村和桥梁、傅家2个社区为一体的“长赤翡翠米核心基地”，吸引涉农资金、企业投入和社会资本，成立了长赤镇翡翠米业有限公司，种植出精品水稻上万亩。

（二）完善农田配套设施

根据高标准农田建设相关规定，在上级政府的高效精准领导下，南江县通过农业综合开发、土地整治、水利设施配套、坡耕地治理等措施，不断改善农田基础设施条件，改良中低产田，优

化农田结构与布局，提升耕地质量及地力水平，改善农机作业条件。同时，全面开展“老、病、漏”山坪塘专项整治，配套建设蓄水池、囤水田等集水设施，实施水网、路网、渠网系统提升行动，构建“渠相通、旱能浇、涝能排”的现代化农田水利网络，为乡村振兴提供有力支撑。截至 2023 年底，南江县已累计建成农机提灌站 111 座、整治山坪塘 352 座，整治及新建排灌渠系 342 公里，基础设施逐步完善的同时，方便了农业机械的作业，农业产值大幅提升。

（三）提高农业科技应用水平

随着高标准农田建设以来，农业科技应用也逐步在南江推广开来。通过良种良法、高产创建、测土配方施肥、耕地保护与质量提升、深耕深松、旱作节水、水—肥一体化、农林病虫害统防统治等一批稳产高产防灾减灾实用技术推广，促进了粮食的连续多年稳产高产。在南江县各镇，中、小型农机装备水平、作业水平、科技水平、服务水平和安全水平等都得到了快速提高。截至 2023 年，南江县各类拖拉机、畜牧养殖、水利机械等机械总量已超过 5 万台（套），养殖、蔬菜、油菜、马铃薯、玉米等机械化综合应用水平有明显提升。农机深松整地作业面积进一步扩大，耕地地力水平明显提升。

二、高标准农田建设存在的主要问题

近年来，南江县高标准农田建设虽取得一定成效，也存在一些突出问题，如部分已经建成的高标准农田质量不高，改造中低

产田的任务仍然十分艰巨，建后管理的长效机制尚未建立等。

（一）地理环境复杂，建设技术难度高

南江县地处米仓山南麓，平均海拔 1100 余米，素有“八山一水一分田之称”，是典型的山区县，地形情况复杂，所种作物多种多样，农机产品种类繁多，农户长期处于较低生活水平。部分旱地呈现出分散、零碎、坡陡、缺水等特点，水田呈现出积水、碎片、土软、偏远贫瘠等特点，而高标准农田建设对田块整治、土壤改良和灌溉排水等技术要求高，按照“田、土、水、路、林、电、技、管、制”的综合配套要求，更增加了改造为高标准农田的难度。由于施工过程中可能出现的施工队伍技术水平参差不齐等原因，致使有关工程难以达到技术要求，施工改造不规范反而造成耕地质量下降，出现“个别良田变中低产田”现象。其次，基本农田推进高标准农田建设过程中如何统一协调建设和生态环境的技术要求，满足高质量建设也是一大技术难点。据调研发现，在建设过程中，部分地方按照“田、土、水、路、林、电、技、管、制”的综合配套要求进行改造，而个别地方则将其简化为“田、水”的简单要求，造成“田”与“土”之间相互脱节，并不利于耕地质量整体提升。

（二）建设成本过高，资金投入不足

南江县很多地形复杂的乡镇，在高标准农田项目实施的过程中甚至还需使用原始的肩挑人扛的方式进行建设改造。难度较低的农田改造成高标准农田至少都需要 5000 元/亩，后期还需费

用于种植管理等，以农户自身的能力还难以实现独立完成农田的改造，大部分的项目建设都需要依靠财政资金，而现有中央财政和省级财政补助对高标准农田的建设投入又远远不够。考虑整体项目从规划、实施、验收、投用以及后续的管理维护资金需求可知，如何弥补现有建设资金缺口，保障稳定的财政资金投入，保证后期高标准农田维护资金供应稳定，是当前南江县高标准农田建设的一大难题。

（三）传统思想影响，高标准农田再次碎片化

耕地建设高标准农田的重要价值在于强化田网、渠网、路网配套，持续改善农业基础设施条件，不断提升农田排灌能力、土壤培肥能力和农机作业能力，为现代农业的规模化种植、机械化耕作、标准化生产和产业化经营创造良好条件。但目前推进永久基本农田建设高标准农田的过程中出现建成标准田块的再次碎片化问题，部分农户存有思想顾虑，打破承包经营权耕地界线难度大，个别农户为保障自身利益按照土地承包权属对标准田块进行再次划分，一定程度上破坏了高标准农田的功能与设施完整性，加大了后期管护难度，给项目后期管护带来较大的不确定性。

（四）管护责任不明晰，后期维护难

高标准农田建成后如何让其发挥关键性作用是摆在我们面前的一道难题。首先，由于高标准农田建设初期参与部门众多、资金来源不同、设施建设目标要求不同等因素，对项目后期衔接管护配套服务存在较大影响。管护责任未全面落实，配套管护资

金无法及时到位，后期维护标准未严格遵守农田初期建设标准，致使高标准农田存在严重的有人用、无人护、轻则修、重则瘫的问题。其次，建成初期部分种植户存在没有大面积种植的经验，难免在种植过程中出现不可预料的危机。一些地区缺乏专人和具体负责部门参与定期巡查监管保护，在高标准农田的实际耕作中，经营主体容易对地力进行过度开发、滥用肥药造成生态破坏、未定期检修基础设施造成设施损坏，导致整体上已建成的高标准农田使用年限大幅缩短，部分地区甚至出现“非粮化”和撂荒现象。

三、高标准农田建设的对策建议

（一）建立健全高标准农田项目推进体系

一是组织管理上，各部门要做到统一协调、统一权属、统一标准，集合建设资金、技术经验、资源条件，既要严格落实上级部门规划部署，又要因地制宜加强沟通；加强组织领导，提高思想认识，建立健全推进机制，强化资金整合，切实做到“保重点、抓关键、重协调”，加快形成全社会关心支持高标准农田建设的良好氛围；充分调动基层干部和群众的积极性，广泛参与高标准农田建设；加强顶层设计、明确建设责任、提升资金使用效率，在推进项目的运行机制上形成建设合力。二是项目运行上，在规划、实施、验收、使用、管护等方面做好项目衔接工作，要做到科学规划、高效实施、标准验收、持续使用、及时管护，各负责部门和经营主体要建好用好护好高标准农田，发挥其重要价值。三是政策制度上，立足保护耕地、用好耕地的基本原则，建立科

学合理的监管体系，出台符合南江县实际的政策制度，明确涉及高标准农田的各方的权利义务，确保整个高标准农田项目推进中有法可依。

（二）抓重点分区域推进整体项目建设管护

要充分认识到南江县财政层面、技术层面等客观存在的问题，在推进整体高标准农田建设项目中，根据地理条件、建设目标、任务难度、重要农业项目发展需求等，抓重点分区域推进整体项目建设管护。一是抓重点建设项目，可以优先考虑整体水平较高的项目，财政上先考虑投入少、起效快的项目，产业上先考虑迫切需要完善农业基础设施的项目，生产上先考虑重要粮食和重要农产品供给的项目。二是以产业发展需求为导向，实施连片开发、整村推进、集中连片建设，通过集中投入和整合资源，促进资源要素向优势区域集中，形成高标准农田建设的规模效应和聚集效应，提高农业综合生产能力。三是坚持建管并重，健全管护机制，为避免高标准农田的再次碎片化，探索区域土地经营权流转模式，明确经营者使用权属和管护责任，有效衔接建设后的土地开发利用主体并落实项目管护义务，整体上保障项目运行的高效性。

（三）发挥农民群众参与项目的主体作用

高标准农田项目开展从初期选址规划到后期管护离不开农民群众的支持，必须发挥地区农民群众在参与项目中重要的主体作用。一是强化沟通，在项目建设推进中赢得群众理解、获取群众支持、鼓励群众参与，对建设中造成的承包地占用要及时补偿，

在建成项目的经营权流转中要切实保障农民利益，在管护项目上要明晰利害关系，发挥群众共管共护的积极作用。二是增大投入，广大农村群众作为土地的最实际受益者和经营者，对于能够提升基本农田的质量、利用率和产出效益的高标准农田建设项目，普遍持积极支持的态度。对于主要依靠土地经营权流转后的经营主体，鼓励其在力所能及的限度内投入资金建设高标准农田来加快项目进度，同时向其承诺在一定时期内以财政补贴方式返还一定比例的投入资金，有助于较快地募集项目建设资金。三是衔接管护，农民群众生活在田间地头，能够较快地发现高标准农田使用中出现的問題，可以通过“村民发现、村委收集、因地施策”，以“小问题自修、大问题上报”的基本原则制定详细的管护流程，降低组织巡检成本的同时还能完善管护监管机制、严惩非生产性破坏行为，适度奖励发现问题的群众，借助群众的力量来解决项目后期“监、管、护”上的难点。

（四）兼顾项目推进的社会效益和经济效益

现有基本农田上产业结构复杂，涉及的经济利益主体多，存在较高的沟通成本，一定程度上会面临项目推进难和难推进的问题，这主要是由于未能兼顾项目推进的社会效益和经济效益。一是适度放缓项目建设，项目开展前期要深入调研地区实际情况，针对基本农田上的经济作物及非农性建设项目，要考虑群众利益、强化沟通，在告知群众高标准农田建设项目的重要意义的同时，给予相应主体一定时间来完成生产迁移、苗木移栽等工作；还要

充分考虑当地农业生产的现实条件和农民群众的生产生活需求，适度放缓项目建设的进度，以当地农业生产为主要目标，合理规划设计布局并优化施工重点，放缓部分区域建设的进度。二是衔接新型创收产业，在条件充分的情况下可鼓励农民群众参与土地流转、从事规模化农业生产，也可以引进部分乡村产业，丰富农民群众收入来源，在保护基本农田、保障粮食安全的前提下，将新型产业引入基本农田中发展壮大，以实现农业生产与农民收入的双赢。三是建设高标准生态农田，将生态文明理念贯穿项目始终，不过分追求项目的建设成本和建后的经济效益，而是充分考虑到项目建设的生态需求，将项目建设与当地农业发展、耕地保护、生态环境保护结合起来，统筹考虑满足基本农田生产需求，推行生态化耕地改造技术，并结合农耕文化特征修建具有本地特色的高标准生态农田。

四、高标准农田未来发展思路

高标准农田必须与传统农田有所区别，高标准农田应该与环保、科技与绿色生态相结合，朝现代化农业发展。

（一）打造高效节水农田

水是农田生态系统的重要组成部分，也是农业生产不可或缺的资源。在水资源短缺的村镇，可积极采用水肥一体化、旱作节水、地膜覆盖等技术增产提效，在水资源较丰富的村镇，也要根据各地的自然、社会、经济、技术因素综合考虑，尽量避免粗放型“漫灌”，选取合适的高效“精细化”灌溉模式。

（二）打造数字智慧农田

将遥感、无人机等科技产品融入到高标准农田种植全过程，特别是利用科技手段将农业生产中作物与土地的数据信息收集完全，利用大数据时代下的人工智能、云计算、物联网等技术使得生产的全过程、全环节转向数字化、网络化和智能化。打造新型智慧农业形态，形成“天空地”一体化监控体系，逐步探索智慧农田建设和无人农场，通过建设农业农村大数据平台、土壤墒情监测系统、为农机配备“北斗”系统等方式强化农田信息化管理，提高农业现代化水平。

（三）打造绿色低碳农田

高标准农田要向绿色低碳农田发展，在农田建设过程中应充分考虑与其他生态系统的融合设计，加强生态化设计技术和材料运用，重视耕地内在质量提升和农田生物多样性保护。应在土地整治时实施工程生态化建设来降低对周边环境的影响。渠道衬砌采用生态防渗技术、田间配备节水灌溉设备均能够有效提高农田水肥利用系数，减少水资源浪费的同时减少化肥污染。还可以探索生态农业和无人农场结合起来，通过无人化作业手段完成对农药、化肥的减施与替代，以及土壤耕作的轻简化，实现精准施肥，减少资源浪费，降低对土壤环境的破坏。