

浅谈高标准农田建设和产业运营一体化 存在问题与对策建议

江国治

中铁城市规划设计研究院有限公司

摘要：“三农”问题在社会经济发展中始终处于首要位置，对国民经济稳定发展产生直接影响，国家实施乡村振兴战略，推动农村经济高质量发展。其中，高标准农田建设是实施乡村振兴战略的重要行动之一，对保障农业增产和农民增收起到了重要作用。本文立足于乡村振兴战略背景下，对高标准农田建设以及后期产业运营过程中存在的突出问题，结合浙江经验启示提出基于问题导向与目标导向的对策建议，从建设与产业运营一体化角度探索“高标准农田+”模式以期更好发挥作用。

关键词：高标准农田；土地流转；产业运营

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.05.046

“无农不稳，无粮则乱”，粮食安全是“国之大者”。党的二十大报告着重指出，全面夯实粮食安全基础，坚决守住十八亿亩耕地红线，保证中国人民的饭碗始终在自己手中，高标准农田建设是始终坚持“藏粮于地、藏粮于技”战略和保障国家粮食安全的重要举措。为此，需要因地制宜推进永久基本农田全部建成高标准农田，并采取加强后期管护、推动建设运营一体化等有效措施，确保高标准农田持续发挥作用。

一、高标准农田概念与建设意义

（一）高标准农田概念

高标准农田是指通过土地整治、土壤改良、水利设施、农电配套、机械化作业等措施，提升农田质量和生产能力，达到田块平整、集中连片、设施完善、节水高效、宜机作业、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、稳产高产的农田。

（二）高标准农田的“高”主要表现

高标准农田的“高”主要表现在四个方面：一是农田质量高。经过土地平整的高标准农田与现代农业生产条件相适应，有利于推动机械化生产、标准化生产和规模化经营。二是产出能力高。通过改善土壤质量、提高灌溉效率、加强农业科技支撑等措施，高标准农田能够显著提高农作物的产量。三是抗灾能力高。高标准农田建设中较为完善的基础设施可以提高农田的抗灾能力，例如在干旱时期能够及时灌溉，防止作物受灾。并且会考虑到应急能力，减轻灾害的影响。四是资源利用效率

高。高标准农田建设通过土地平整、地力提升等措施，提高了土地资源的利用效率，使得土地能够更好地满足农业生产的需求。

（三）高标准农田建设的目的和意义

一是保障国家粮食安全。高标准农田可以提高粮食作物的单产和总产，增加粮食综合生产能力，缓解耕地资源紧张和粮食供需矛盾，增强抵御自然灾害和市场风险的能力。二是提升农业现代化水平。高标准农田可以促进农业基础设施建设和技术装备更新，推动农业生产方式转变和管理模式创新，促进农业产业结构调整，推动现代农业的发展。三是增加农民收入和福祉。高标准农田可以降低农业生产成本和劳动强度，提高农产品附加值和市场占有率，拓展多元化经营收入渠道，实现土地增值和资产保值增值，改善农民生活条件和环境质量。四是促进乡村振兴战略实施。高标准农田可以优化土地资源配置和利用效率，推动土地规模经营和适度集约化发展，培育新型经营主体和社会化服务组织，带动周边产业的发展，促进乡村产业的转型升级，推动乡村振兴战略的实施。

二、高标准农田建设与产业运营现状及存在问题

“十二五”以来，我国在高标准农田建设领域持续发力，从初期“五牛下田、分散管理”到农业农村部“一家统管”，理顺了高标准农田建设的工作机制。截至2022年底，我国已累计建成10亿亩高标准农田，稳定保障了一万亿斤以上粮食产能，高标准农田超过全国一半耕地，有力支撑和保障了经济社会大局。但在机构改革后，高标准农田建设任务压力陡增，面临诸多挑战，问题突出表现在建设前端的资金保障和土地流转问题，在建设过程中的村民动员、项目监管和质量不高问题，在建设完成后的管护问题，在运营阶段的一产附加值提升不明显和一二三产融合度不够等问题。

（一）地方配套资金难以到位，土地流转不够充分

当前高标准农田建设资金主要包括中央财政补助资金和地方财政补助资金，建设成本逐年增高致使资金需求呈现上升态势，高标准农田建设县级层面配套资金通常难以保障到位，以致建设标准内容难以完全落实，形成一种“有多少钱做多少事”局面。规划统筹层面多图结合力度不够，高标准农田建设与国土空间规划、流域综合治理、和美乡村建设等项目规划未能有效统筹，缺

少统一的建设计划，资金投入没有形成合力。此外土地流转需求的规模化与交易的零散性之间的矛盾突出，部分地区由于村民流转意愿不高，或者没有足够的种田大户、规模化经营的农场主或生产企业参与经营，以致高标准农田建设后仍未能流转承包出租，土地资源分布零散细碎，造成农田水利工程和农村基础设施建设等利用率不高。

（二）设计方案标准不统一，工程质量参差不齐

建设工程标准不统一。尽管《高标准农田建设通则》（GB/T30600-2022）有一定指导作用，但高标准农田建设中缺少明确的设计标准和设计规范，导致项目设计随意性较大，设计标准不一对施工资料编制及竣工验收工作带来困难。此外项目设计不到位，后期变更问题多。由于高标准农田项目涉及范围较广，各种占地协调问题以及村民提出的多样诉求，导致项目会出现各种变更问题，甚至边施工边设计，造成工程造价偏高和增加投资的现象。建设工程质量不达标。项目中标单位通常将工程分包给本地个体“包工头”，实施中存在短斤缺两、以次充好现象，造成建设完成的高标准农田部分工程质量不达标。

（三）重建轻管现象普遍，管护资金来源有限

管护水平和质量是高标准农田持久稳定发挥效益的重要因素，根据“谁使用，谁收益，谁管护”原则，项目建成后管护主体多为行政村、项目区农民合作组织等收益主体。大范围来看，重建轻管现象普遍存在，竣工项目缺乏统一管护制度及监督机制，一些市县未对项目管护、监督制定统一制度，也未将高标准农田管护纳入绩效考核内容。此外基层普遍缺少专业技术人员，机制完备、职责清晰、层次分明的人才队伍体系尚未建立。高标准农田建设项目资金中管护经费提取路径不明造成难以筹集管护资金，管护人员经费和设备维修经费不足，难以长久发挥效益。

（四）多数经营主体一产种植综合增产效果不够显著

受基本农田保护要求限制，种植品种单一。高标准农田是划定为永久基本农田的耕地，以发展粮食生产为重点，尤其是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植，并且“一不得、四严禁”。因此，高标准农田目前在一产种植品种方面被严格限制为粮油作物，粮食产量受影响因素面广，一是前期工程建设时因资金等原因水利工程标准相对不高，二是工程建设时侧重硬件设施投入，在地力提升方面较为薄弱，三是种植主体多数仍以传统耕种方式为主，缺少数字化和智慧化投入，亩均粮食增产有限；四是农业种植受天气因素影响较大，在特定年份收成不佳。基于上述多重因素叠加影响，除非掌握农机农资等专业化农业生产资料的大中运营企业，以小规模种粮大户为经营主体的高标准农田在增产增收方面效

果不明显。

（五）二三产联动处于初级水平，产业融合度有待加强

多数地区农业二产停留在初级加工层面，产品附加值较低。高标准农田本身不允许发展二产，同时围绕水稻、小麦、玉米等可以深加工的产业链条挖掘不够深入，部分种粮大户仅建设了如烘干、碾米等粗加工用房，尚未形成更深层次的如米制品开发、饲料、肥料加工等“吃干榨净”粮食全产业链，以致产品附加值较低。二产全产业链资金投入大，现有个体或村集体合作社无力负担。部分村集体合作社在发展地方特色农产品方面，对建设现代化厂房和生产标准化有强烈需求，受制于资金投入短缺，同时重资产投入短期内难以达到收益平衡等矛盾，进一步制约一二三产联动水平。

三、浙江经验启示

（一）永安模式

浙江以乡村振兴共同富裕为目标，美丽乡村建设为抓手，通过系统运营思维和组织创新统筹高标准农田建设和一二三产融合、农文旅融合。其中以永安村为代表的粮食主产区“靠田吃田”，在前期以政府投入为主的高标准农田基础上，依托专业化运营团队深入挖掘核心资源价值，将水稻这一基本农作物在种植端和加工端“吃干榨净”，形成高附加值打造产品品牌，进一步推动高效规模化种植，村集体经济合作模式形成良性循环。下一步，基于品牌持续强化和流量经济影响，从强村公司到强镇公司再到千村公司，“永安模式”以示范区带动将逐步放大，并寻求农文旅融合的全面升级整合。

（二）余村模式

作为“两山”理念的发源地，安吉县余村的乡村振兴之路经历了粗放发展、生态转型和农文旅融合三个阶段，村集体经济和村民人均收入均取得长足进步，基本实现了乡村振兴。余村的绿色发展之路既有其政治意义特殊性，也有其“靠山吃山”地区的内在发展逻辑，在“七山一田”背景下把山林经济做活，除了挖掘山林产业链，充分融入全域乡村旅游场景，并打造新型创新产业载体空间引流，将“金字”招牌转化为“留量”经济。依托村集体平台公司合作模式解决集体与村民收益，统筹全域自然资源要素，建立资产资源量化入股的“两入股三收益”机制，让村民在家门口挣薪金、拿租金、分股金。

四、基于问题和目标导向的对策建议

（一）探索多元化主体资金投入机制解决钱从哪里来问题

一是积极争取高标准农田建设的专项政策和资金，缓解本地区资金投入压力。二是积极探索“债、贷、

投”相结合的投资模式，建立高标准农田建设的投融资平台。着力统筹好各类项目发挥资金合力，包括发改、农业、水利、财政等所有涉及高标准农田建设资金。统一核定建设投入标准，在坚持标准基础上结合实际上下浮动。三是有效吸纳社会资本，创新产权制度，逐步放开高标准农田的建设权限，扩大高标准农田的经营权，鼓励国有资本等主体参与高标准农田建设运营，用市场的手段调动高标准农田建设多元化主体投入。

（二）实施先流转后建设的创建模式解决地怎么用问题

深入实施农地三权分置改革，推动土地流转、土地托管和适度规模经营，以保障农民利益为前提，将土地向种粮大户、家庭农场、专业合作社、产业化龙头企业集中，实现集约化经营，降低种植成本，促进建管结合，把项目向新型经营主体倾斜。通过确权确股，尝试探索土地承包经营权新型形式，将土地承包经营权由空间形态转化为价值形态，对于流转入股的耕地，实施土地统一平整，集中连片整理碎片化耕地，达到规模连片经营目的。

（三）加强设计方案与施工质量监管解决地怎么建问题

加强规划设计方案调查和分析论证，根据不同地区的自然条件和农业特点科学合理制定，注重吸取农民和专业人士的意见，确保符合实际需求和当地情况。施工过程中加强施工管理和监督，确保各项工程任务按照规范和标准进行，并且要注重技术创新和引进先进的农业技术和设备，提高农田建设的科技含量和效益。明确设计和施工单位的主体责任，建立相应的责任制度，形成有效的约束和激励机制，二者要加强沟通和协调，确保工程进度和质量符合要求，并引入公众参与和监督，提高工程质量和效益。

（四）健全高标准农田建设管理体制解决地怎么管问题

一是在现有法律政策框架内赋予农业农村部门更有力的统筹权力，加大高标准农田建设关联部门的协同配合力度。二是强化高标准农田建设与乡村振兴规划的融合，把高标准农田建设项目工程规划与当地产业结构调整、乡村道路建设、乡村环境整治、生态环境保护等有机结合。三是重点加强基层农田建设管理，完善技术服务队伍建设，全面提升农田建设管理一体化服务水平。四是要制定工程设施维护管理经费保障政策，多渠道筹集管护资金，科学制定管护资金的使用办法，推行专款专用，确保管护经费用到实处。

（五）通过市场化运作壮大集体经济解决农民怎么增收问题

一是发挥村集体农民合作社组织桥梁作用，一头链

接村民、一头链接市场主体，以“强村公司”为切入点，发展壮大农村集体经济，通过整合全域产业、土地、资金、人才等关键要素，探索推行“国有资本+民间资本+集体资金+农户”的模式，创新运营模式、盘活集体资产、打造发展平台。二是探索出适合自身的特色经济发展模式，通过特色经济产业带动农民增收，将农民从土地中解放出来转化为农业产业工人，降低粮食种植在农民收入中的比重，提高农民土地流转意愿。

（六）多元结合发挥“高标准农田建设+”综合效益

树立全域统筹建设理念，坚持高标准农田建设与乡村振兴战略有机结合，与流域综合治理、和美乡村建设、农旅融合产业发展、三产融合等相充分衔接。将高标准农田建设项目与流域综合治理结合，促进水资源管理、水生态保护、防洪抗旱和农业现代化等方面的协同发展。将高标准农田建设项目与和美乡村建设、农村人居环境整治结合，提升乡村基础设施配套和公共服务水平，推动农村产业升级和经济发展，改善乡村人居环境质量。将高标准农田建设项目与农文旅发展结合，在高标准农田建设中融入农事体验、休闲观光等元素，推动农业“接二连三”融合发展，让农产品变成生态产品、文旅产品，同时可以带动相关产业的发展，如餐饮、民宿、土特产销售等，多管齐下促进农业增效农民增收。

五、结语

综上所述，将高标准农田建设与产业运营在前端一体化谋划，“高标准农田+”项目包的打捆实施将进一步整合涉农资金发挥资金合力，并扩大项目财政资金外收入来源，包括农业种植及深加工带来的收入，农文旅项目及其他商业运营收入。通过高标准农田多元结合和“投融建运管”全流程模式实现规模化运营，有效破解融资难题、还款难题和管护难题。

参考文献

- [1] 孙春蕾, 杨红, 韩栋, 郝聪明, 李虎. 全国高标准农田建设情况与发展策略[J]. 中国农业科技导报, 2022, 24(7): 15-22.
- [2] 赵谦, 刘鑫冉. 高标准农田建设资金何以多元化保障? ——基于法律功能实现的视角[J]. 中国土地科学, 2022(07): 19-25.
- [3] 钱龙, 刘聪, 郑淋议, 钱文荣. 高标准农田建设如何影响农地流转[J]. 中国土地科学, 2023(02): 62-69.
- [4] 郭晓鸣, 丁延武. 当前高标准农田建设面临的问题及对策[J]. 当代县域经济, 2022(04): 12-16.
- [5] 杜强, 王军, 黄磊. 当前我国高标准农田建设存在问题与对策[J]. 乡村科技, 2022(09): 153-155.
- [6] 朱云峰, 吴当, 谢荣洲. 高标准农田建设困惑及对策[J]. 中国土地, 2018(08): 48-49.