

# 岑巩县生态循环型高标准农田建设探索与实践

姚登廷

岑巩县农业农村局 贵州省黔东南州岑巩县农业项目服务中心

**[摘要]**耕地是我国最宝贵的资源,为了实现耕地的有效保护,国家出台了一系列的政策,强调“要像保护大熊猫一样保护耕地”。再具体实施过程中,到底如何来才能实现耕地数量、质量、生态“三位一体”的保护,如何在财政资金投入不足的情况,确保高质量完成项目建设,如何争取老百姓实施项目的理解与支持等问题。笔者以岑巩县思旸镇磨寨实施项目时具体实施过程为例,针对地方实际,提出削减田土坎,增加“占补平衡”耕地指标,利用指标收益,反哺农田建设和项目区老百姓。真正做到既保护了生态,防止大开大挖,又完善了田间基础设施,既实现新增耕地帮助地方发展,又让利于群众。对于地方高标准农田建设具有较好的效果。

**[关键词]**农田建设;耕地保护;占补平衡

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6261.2020.02.753

当前,随着国民经济的快速发展,国家对粮食安全问题高度重视,党中央先后出台各类重要文件,强调“像保护大熊猫一样保护耕地,切实加强耕地数量、质量、生态“三位一体”的保护”,坚持最严格的耕地保护制度,要藏粮于地,藏粮于技,“自己的饭碗要端在我们自己手里”等一系列要求。我们希望在探索中找到一种既能实现对耕地“三位一体”的保护又能最大化地保障老百姓切身利益,同时调动老百姓参与的积极性,为项目后续顺利实施做好铺垫

## 一、当前高标准农田建设存在的困难

根据《高标准农田建设通则》,所谓“高标准农田”指的是土地平整、集中连片、设施配套、农电配套、土壤肥沃、生态良好、抗灾能力强,与现代农业生产和经营方式相适应旱涝保收、高产稳产,划定为基本农田实行永久保护的耕地的基本农田。而高标准农田建设则是为建设高标准农田,改善或消除主要限制性因素、全面提升农田质量而开展的土地平整、土壤改良、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态保持农田输配电及其他工程建设,并保障其高效利用的活动。

### (一) 建设现状和资金投入不协调

岑巩县地处喀斯特地貌山区,耕地零散,相对于平原地区项目投入资金更大,地方政府财政资金投入严重不足,且投入资金分散,建设成效不明显。2019年机构改革之前,按照有关部门工作职责,分别投入财政资金开展与高标准农田建设相关的工作,包括:国土部门开展的农村土地整治工作,通过对田、水、路、林、村进行综合整治,以增加有效耕地面积、优化土地种植结构、改善项目区群众生产和生活条件;财政部门农业综合开发办安排的土地治理项目,对中低产田进行提质改造为主并配备相关基础设施,结合优势农产品产业带建设,建设旱涝保收、稳产高产基本农田;农业部门安排的高产创建项目,主要包括推广优良品种、集成高产技术、综合防控病虫害、普及测土配方施肥和推进机械化生产等内容;水利部门安排的小型农田水利设施建设等。2019年机构改革后将高标准农田建设职能划转农业农村部门,目前的主要投入为高标准农田建设补助资金,建设投入标准目前执行中央和省补助每亩1500元,虽有部分涉农资金整合用于农田建设,但相对于大面积薄弱的基础设施远远不够,最直观的结果就是高标准农田建设项目广,但多数区域建设标准不达标,项目为了做大投资,只能把面积规模无限扩大,部分区域基本没有实施工程内容,却已纳入高标准

农田范围管理,导致完成的项目达不到高标准农田的建设要求;

### (二) 地块零散和权属调整导致项目实施过程艰难

耕地零散,项目区涉及田块较多,人地矛盾较大,老百姓“恋地”情节严重,因高标准农田建设修建机耕和沟渠的实施势必占用部分耕地,导致被占地农户反对意见大,项目实施落地难;例如岑巩县天马镇关堰水库灌溉区土地整理项目总投资1560万元,建设面积676公顷,涉及田块10135块,受益农户达到1200余户,总人口3335人,平均每户有耕地面积0.56公顷,有地块8.4块,单块土地面积仅有0.06公顷,不仅不适合使用大型农业机械开展规模化作业,对于农户自身来说,由于其承包的耕地零星分布在不同区位,耕种起来也极为不便。这种状况严重制约了农业现代化发展,也是高标准农田建设工作面临的巨大障碍。另一方面,为减小田块破碎程度,提高灌溉保证率,确保道路通畅,则必须降低田坎系数、小田并大田,同时修建的灌排设施和道路要占用原有耕地,所有这些都涉及权属调整工作,牵涉到农民土地权益,十分敏感和复杂,为避免产生纠纷。在项目实施过程中,设施布局不得不尽可能地避开耕地,但这样已调整又会对设施效益发挥带来很大影响,部分项目在实施过程中因土地权属调整问题不得不进行变更设计,出现长时间停工,到最后项目实施完工后,项目区田块较为破碎的现状仍然没有改变。另一方面,一些地方通过土地整治完成了权属调整,形成了规范的格网条田,但由于农民承包的土地面积较小,户与户之间又重新筑田埂做界址,土地重新破碎化,有效耕地数量因此减少。

### (三) 耕地指标短缺与城市发展需求不平衡

三是城市发展于耕地保护压力不断增大,补充耕地指标资源严重不足。随着新一轮“占补平衡”占优补优,占水田补水田的政策出台,已经构建起了“耕地数量、水田面积、粮食产能”等。评价体系更为全面准确,落实占补平衡压力逐渐增大,目前各用地指标严重不足,又严格控制成片未利用地的开发,因此新形势下利用有限的现有资源解决自身用地指标短缺的问题显得尤为重要。

### (四) 后期管护与建设成效严重不匹配

高标准农田建设项目竣工验收只完成整个项目前半程,建设成效的好坏还需要在后期服务农业产业发展中检验,长期以来,项目完工后按照《农田建设项目建设管理办法》要求,签订管护协议,明确管护主体和管护责任。在对历年来实施

项目开展回头看工作中,我们不难发现,多数地方存在重视项目建设,对于保障后期有效管护利用重视明显不足,主要原因是缺乏对管护情况进行监督和考评,产业发展成败的问题,有产业发展主体只注重产业发展不注重实施维护的问题。这种头重脚轻,虎头蛇尾的现象明显存在,后期管护利用成效与前期项目建设预期严重不匹配。

## 二、高标准农田建设对策

以岑巩县思旸镇磨寨村为例,针对以上问题在项目实施过程中是如何解决的,提出具体的解决措施。

### (一) 挖掘潜力、整合资源、提高投入标准

当前随着国家机构改革的完成,岑巩县也基本完成各部门的职责任划转,对高标准农田建设统一由农业农村部门实施,这一改以往“五牛治田”的局面,有利于集中优势力量成片打造,稳步推进。当前即便整合了各部门资金,但对于要高标准高要求严格按照高标准农田建设标准完成项目实施还存有不小的资金缺口。为了解决资金短板,切实增加高标准农田建设资金投入,从项目前期踏勘规划选址着手,通过实地测量我县农田当中原存在的田坎宽度大多都在1m以上,按照《土地利用现状分类GB/T21010-2007》关于耕地的解释,南方小于1米的田埂(坎)及土地整治规划。按照《国土资源部关于严格核定土地整治和高标准农田建设项目新增耕地的通知》测算出新增耕地潜力都在2%左右,如项目区建设高标准农田1000亩,则新增水田面积为20亩,按照目前贵州省关于新增耕地指标价格测算方面征求意见及公布的成交单价数据来看,不同的等级新增耕地指标价格存在差异,我县新增耕地水田指标每亩在17万左右,则新增耕地指标收入可达到340万元,通过实施高标准农田建设净收益为190万元(340-1000\*0.15),以算账的方式,一方面增加政府投资的信心,另一方面通过做好做足前期规划设计,详细核实好新增耕地数量质量,以新增耕地指标收益作为还款来源,通过政府引导社会参与方式向银行融资,引导社会资本流入高标准农田建设,从而从项目本身解决资金投入不足的问题。

### (二) 产业引领,奖补结合,化解实施难题

目前岑巩县正在大力发展水稻制种产业,按照产业需求开展高标准农田建设,实施土地平整工,改小田为大田,提高制种规模化机械化水平,通过产业引领土地流转等方式,将土地矛盾纠纷调解面对的对象对从千家万户转变为几个种植主体,化解在前端。具体是一方面是通过指标流转收益给被占地老百姓一定经济补偿,消除项目老百姓暂时性的民生压力,另一方面是通过削减田土坎实现新增耕地,根据实测占用面积给予一定的补充,尽量确保区域内占地均衡。对于部分区域可以根据地区特色产业对土地进行流转,在流转后的土地上进行必要的基础设施建设,每年按照流转时实测的面积支付流转金,此举可以最大程度地减少项目实施与老百姓协调沟通所消耗的时间,利于加快项目实施进度。

### (三) 生态整治,新增指标,缓解城市发展压力

随着国家“占补平衡”新政的出台,严格控制了成片未利用的开发,但是我县建设发展不可避免地需要占用大量的土地,发展与耕地保护的矛盾越来越突出,新形势下,岑巩县思旸镇磨寨村通过实施高标准农田建设,在完善田间基础

设施的同时,帮助制种产业发展提升机械化规模化种植水平,高标准完成我县农田建设任务,在田间土地平整过程实现了新增耕地,没有涉及连片大范围的大开大挖,生态环境得到较好的保护,真正做到数量、质量、生态“三位一体”的保护,既在一定程度上解决我县耕地指标严重不足的现状,同时因发展需要还可进行指标流转增加财政收入。

### (四) 转变观念,增加投入,确保设施长久增效

一是在项目前期设计时明确管护要求,按照“谁受益、谁管护,谁使用、谁管护”的原则明确管护主体、管护责任,管护年限,制种要求,按照《贵州省农田建设项目工程管护实施细则(试行)》落实管护经费。定期对设施运行情况进行检查,落实考核评价制度,考核评价结果作为制种奖励的重要参考因素。二注重产业发展,设施建设是产业发展的基础,产业发展是设施管护源泉,以设施建设促进产业发展,以产业发展反哺设施管护。在土地流转程度较高的项目区,种植企业、种植大户等生产经营主体能够开展规模化生产和集中统一管理,同时也有做好高标准农田管护工作的积极主和主动性,可以组织成立专职管护队伍,批量采购材料、设备,降低亩均管护成本,统一维护维修标准,较好完成经营范围内的管护工作。三是在项目实施中,要求村委会及乡村振兴驻村工作队作为项目质量监督的“第二监理”,对施工单位进行一定程度的监督,确保项目工程质量,实行管护利用定期和不定期检查制,从严落实项目管护责任,精准落实项目维修和管理费用,保障项目工程竣工后长期发挥效益。

## 三、结语

高标准农田建设是落实国家“藏粮于地、藏粮于技”战略的重要措施,是保障国家粮食安全和实现耕地保护的重要抓手。目前,我国高标准农田建设已经有较为成熟的理论和经验,国家也出台了基本农田建设补助资金使用和农田建设项目管理的有关规范,已经形成了规范的立项审批、实施管理、绩效管理基本制度,各地方也有相应的项目实施细则。本文是在遵从上级有关规章的同时结合地方实际、经济状况和乡土人情,从项目的资金配套、资金来源、谋划选址、落实国家耕地保护方针政策着手,就增强地方政府资金投入,最大化减小项目实施纠纷,加快项目落地,就加强后期管护,发挥项目效益等方面,结合项目实施的实际,作出了较为详细的阐述。在我县其他地方实施项目具有一定的参考意义。

### 参考文献:

- [1]李少帅, 鄢文聚 高标准基本农田建设存在的问题及对策 [J] 资源与产业 2014 (6) 190-191
- [2]赵琦, 陈曙光, 叶新华 高标准农田建设的做法与思考 [J] 农业开发研究 2009 (3) 18-20
- [3]国土资源部关于严格核定土地整治和高标准农田建设项目新增耕地的通知 [Z] 国土资发〔2018〕31号

作者简介:姚登廷(1989-),男,侗族,贵州省岑巩县人,本科,助理工程师,主要从事高标准农田建设项目申报、实施、管理等工作。