

乡村振兴战略下对高标准农田建设的思考

侯杰

廊坊市自然资源和规划局

[摘要]农村土地利用规划以治理农村空间和优化农村绿色空间结构为主,落实农村生态文明,改善村容村貌、美化乡村,实现乡镇、村庄振兴的持续发展,为乡村振兴提供源流性可持续发展的保障,也是规划其他项目的依据。本文就农田建设相关内容展开了分析。

[关键词]乡村振兴;高标准农田;农田建设

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.09.394

引言

在乡村振兴战略的新形势下,我国高标准农田建设工作在迎来改革机遇的同时,也面临着重重考验,如何突破高标准农田建设的障碍成为当地农业工作者的共同目标。通过采取多项改革措施,如强化高标准农田建设规划、确保高标准农田建设工作的多样化开展、拓宽渠道和整合资金、做好项目建设后期监管工作等,为高标准农田建设提供保障,促进该项工作顺利进行。

1 农村国土空间规划和农田保护中存在的问题

1.1 当前所实施的农村国土规划和农田保护存在一定程度的缺陷

乡村振兴战略的推进,对整个乡村经济的发展有积极的促进作用,也为“三农”问题的解决提供了良好的机会,农民、农业、农村是乡村振兴战略主题,需要科学的土地利用规划和农田保护作为支撑,长久以来,农村比城镇落后,阻碍农村经济发展的根源和结果都是土地规划不合实际,对农村土地合理利用和耕地保护不利。部分地区只关注城市建设土地使用经验和成果,忽视了高楼林立、人口高密度与街道拓宽不够造成的交通拥堵,随着城市化的逐步推进,不少农民失地和变身市民,他们难以适应城市空间的拥堵,这在一定程度上不利于农村国土规划工作的长远发展。农村土地的利用呈动态化发展,就会导致农村国土空间规划方案缺乏前瞻性,难以应对乡村振兴和未来不可预期的社会发展大局。另外,农村国土空间规划工作不是一蹴而就的,为了适应不断变化的外在条件,需要解决动态乡村振兴和静态农村国土规划之间的矛盾。

1.2 耕地保护意识需增强

在农村国土规划过程中有所缺失,对于靠近河流、坑塘、远离村庄的地势低洼的耕地并没有有效的规划利用,几十年的干旱,也导致大量村庄湾塘被填埋。

1.3 协调性不够好

当前农村土地利用规划与耕地保护工作与生态环境保护工作、乡村振兴工作,还存在着一定的不协调,主要表现是并未意识到保护生态环境的重要性,在乡村振兴和开发利用农村土地时往往忽略环保。今年,国家加大了环境保护督查力度,废品收购点纷纷关停,迫使很多破坏环境的小型企业关停或整改。

1.4 项目受地形地貌影响较大

我国地形地貌复杂多样,水资源分布不均,即使在一个市域内或县域内都存在很大的差异性。例如,项目地处平原地区,其建设过程中水、电、路、林能够进行高标准设计,项目建设的潜力大、投资相对较低、产生的社会效益较大。相对于平原地区,一些地处丘陵、盆地、高山的农村地区,因为农田的连续性不强、水源不足、交通不便而增加了水田灌溉的难度。若在这些地区进行高标准农田建设,会在一定程度上增加投入成本。

1.5 土地整合存在一定难度

我国农村土地执行承包制,属于集体所有的土地通过承包方式分田到户,农民通过承包获得土地经营权。但是,在高标准农田建设过程中,因土地属于农民承包,土地整合存在一定难度且在项目实施后期管护责任难以落实到位。同时,在城镇化过程中,农民进城后对原有土地仍享有承包经营权,在一定程度上造成了农村土地撂荒严重。

2 乡村振兴战略下对高标准农田建设的措施

2.1 提高高标准农田建设标准

积极建设高标准农田建设的技术标准,并在此基础上对高标准农田的建设过程进行科学监管。在全国范围内强化高标准农田建设的布局,统筹规划并且组织实施。我国长久以来的高标准农田建设工作分散在多个职能管理部门,而每个部门要求的标准及工作内容均存在本质上的区别,这也使我国在践行高标准农田建设的道路上面临着重重考验^[1]。机构改革以后,高标准农田建设工作由农业农村部门负责,需要统筹各县工作,制定完善“十四五”高标准农田建设规划,各级农业农村部门结合自身地域特征,进行高标准农田建设规划,同时为进一步制定和完善高标准农田建设工作执行的相关技术标准。

2.2 完善农村国土空间规划和农田保护体系整体架构

我国大部分人口生活在乡村,农村物产丰富,只有定位好农村国土空间规划和农田保护的重要作用,才能有完整的农村国土空间规划和农田保护体系架构。依据完善的土地规划相关法律法规体系,理清各层级的任务,增强各层级的关联性,注意从条条关联的垂直管理和区块横向沟通协调入手,加强处理条块结合的综合性疑难问题的能力。

2.2.1 条条关联垂直管理

国家和省级自然资源和规划主管部门对农村国土空间规划制定前瞻性战略和进行宏观分析,从法条上确定和解读国家层面的战略目标和宏观目标,强调土地利用规划和耕地保护的原则性问题,发挥行政机关政策引导和指导的职责^[2]。地市人民政府按照国家、省级行政机关做出的农田保护指令,结合当地的小城镇建设带动农村发展的龙头体系等具体情况,落实乡村振兴并做好管理工作。

2.2.2 区块横向沟通协调

区块横向沟通协调要立足法律法规体系的明文规定,督促相关人员在自己的职责范围内履行职责,同时设立明确的实施层级、实施架构和实施目标,以保证农村土地利用主体规划能够统一、有步骤地进行,并发挥各自的主观能动性之余以大局为支点撬动制约和监督的杠杆。例如,某市充分发挥整村统筹、产业优势等多规衔接是农村土地利用规划先进典型,多途径助推实现乡村振兴。该地利用洛城、圣城、文家的偏远地块,促进东城、西城同步发展,改造弥河、丹河水利,沿线加固河堤,使堤坝与公路融为一体,公路沿线有高水平的专业绿化林网。北部乡镇发展盐田,南部乡镇发展蔬菜,通过招商引资促进工业发展,为农村发展服务,该地模式是农村土地利用规划成功的很好例证^[3]。

2.3 将高标准农田建设项目与规模化经营联动

农业作为我国社会经济的重要组成部分,为人民生活提供了切实的保障。农村地区经济发展不均衡,有些农村地区财政相对紧缩,而有些农村地区的财政则相对富足,不断加大农业基础设施投入^[4]。这就需要在高标准农田建设过程中充分引导当地的农村龙头企业、农业合作社等参与项目建设,将高标准农田建设与当地村民收益融合起来,将实施后的项目统一交由农业合作社类公司经营,当地村民通过土地租赁、合作社务工等方式增加自身收入。同时,政府应加大农业设施建设投入,优化土地种植条件,吸引农业合作社、家庭农场流转农村土地,也可适当提高土地流转收入,以进一步增加当地农民收入。

2.4 引入社会资源投资项目建设

高标准农田建设工作是一项长期的工作,具有投入力度大、规模大、资金稳定性强的特点,其面临的一项重要难题就是资金问题。如何保证资金充足成为广大农业工作者共同关注的话题。为了积极落实高标准农田建设任务,首先要立足于实际,因地制宜、统筹兼顾、合理运用专项资金,实时观察市场发展动态,及时引入社会资本投资项目建设^[5]。如由国有资本成立专业高标准农田建设公司,将高标准农田建设项目与自然资源部门耕地产能提升项目相结合,项目实施后提升的产能进入自然资源系统产能交易,再将交易收益全部用于高标准农田建设。

2.5 做好项目建设后期监管工作

2.5.1 做好管护基础工作

项目建设前期对其进行申报时,应该提前明确项目建成之后的管护主体及管护具体事项;项目设计过程中要充分考虑工程的实用性与长期性,同时落实工程质量的控制要求;项目验收过程中严格对照设计标准、施工规范及其他相关标准。

2.5.2 做好日常管护工作

项目建成移交后,要引导项目使用主体继续做好日常管护工作,同时做好项目日常管护的监督及指导工作^[6]。农业农村部门适时组织专业技术人员对项目后期管护进场指导,对于监督检查过程中发现的损毁、消耗情况及时提醒并做好日常维护工作。

2.5.3 做好项目后评价工作

项目移交后,农业农村部门要根据项目运营情况做好项目后评价工作,同时积极争取后期管护经费、农业补助用以补贴项目运营,既要保证业主利益,又要确保当地农民收益不低于土地流转前收益^[7]。建立奖励激励机制,对于后期管护效果好、运营收益高的项目,可通过专项资金奖励继续加强后期管护。

结束语

综上,纵观历年实施的高标准农田建设项目,还存在一些问题,后期农业农村部门在项目建设过程中还需借鉴历史经验。在与耕地保护和当前的乡村振兴相结合时,更要进行全面考量。不仅要关注农村经济的发展,还要重视生态环境保护,所实施的规划方案既要能促进乡村振兴,又不可对农村环境造成破坏,同时要兼顾农村区域之间的平衡性,合理配置和利用土地资源,满足目前乡村振兴发展需求,关注农村经济长远的发展规划。

参考文献

- [1]本刊编辑部.加强高标准农田建设保障国家粮食安全[J].审计观察,2021(09):12-13.
- [2]曾皓迪,何峰.乡村振兴背景下镇域高标准农田建设条件及发展模式研究[J].山西农经,2021(07):46-47.
- [3]张书存.新形势下高标准农田建设的思考与建议[J].河北农业,2019(08):59-60.
- [4]孔令苏,贾艳萍,邱宇飞,段迎秋.以高标准农田建设助力乡村振兴发展的思考——以沈阳市为例[J].国土资源,2019(03):48-49.
- [5]李义龙,廖和平,张亚飞,张茜茜.乡村振兴背景下镇域高标准农田建设条件及发展模式研究[J].西南大学学报(自然科学版),2019,41(02):90-99.
- [6]范利利.乡村振兴战略下建设高标准农田的路径研究——以海门为例[J].经贸实践,2018(23):1-3.
- [7]于阿专.基于泰州市推进高标准农田建设助力乡村振兴发展实践的思考[J].江苏工程职业技术学院学报,2018,18(03):41-45.