

## 【三农问题聚焦】

# 推动高标准农田提质升级:实践困境与破解路径\*

龚剑飞 张宜红

**摘要:**近年来粮食安全问题受到广泛关注,高标准农田建设是巩固和提升粮食产能、保障国家粮食安全的关键举措。党的十八大以来,我国大规模推进高标准农田建设,政策体系逐步完善,管理体制不断健全,高标准农田建设取得了历史性成就,逐步转向“建改并重、高效管用”的提质升级阶段。但对照新时代农业强国建设和高质量发展的要求,推动我国高标准农田提质升级仍然面临任务目标与实际需求不相适应、任务倒挂与资金需求不相适应、协同力弱与管理需求不相适应、系统监管与智慧需求不相适应、重建轻管与利用需求不相适应的实践困境,要从顶层设计、资金渠道、管理体制、科技赋能和长效化管护五个方面协同推进,以夯实粮食安全根基。

**关键词:**高标准农田;实践困境;破解路径;提质升级;粮食安全

**中图分类号:**F323.21

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)11-0048-08

习近平总书记反复强调,粮食安全是“国之大者”,不能有丝毫麻痹大意。党的二十大报告明确提出,全方位夯实粮食安全根基,牢牢守住十八亿亩耕地红线,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田,确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。党的十八大以来,通过粮食安全党政同责、建设高标准农田等政策的实施,我国粮食生产连年丰收,粮食安全保障能力明显增强。然而,2020年以来国内外形势发生重大变化,保障我国粮食安全面临新的挑战。从国际看,全球新冠疫情加速蔓延,导致超过1.5亿人处于粮食不安全状态<sup>[1]</sup>;俄乌冲突愈演愈烈,百年未有之大变局加速演进,全球粮食供需不平衡问题进一步恶化,不仅造成全球粮食市场剧烈波动,甚至引发部分国家和地区的政治和经济动荡。根据联合国粮农组织(FAO)2022年的报告<sup>①</sup>,2021年有21个国家因为严重的粮食问题导致了经济危机,其中斯里兰卡在2022年7月初宣告“国家破产”。再观

国内,极端天气频发、疫情冲击增加了粮食供应的不确定性,主要粮食进口数量仍处高位。根据海关总署数据,2021年中国进口粮食16453.9万吨,同比增长18.1%<sup>②</sup>,粮食安全形势依然严峻。在此背景下,现阶段落实好国家粮食安全战略的关键在于保障粮食生产能力,重点就是坚定、扎实、高效地推进高标准农田建设。未来几年,如何把握全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键期,推动高标准农田提质升级,构建国家粮食安全新发展格局,是迫切需要回答的重大战略性问题。

## 一、文献综述

自2005年中央一号文件首次提出高标准农田建设以来,国内外学者从多个角度对高标准农田开展了大量研究。主要集中在几个方面:一是高标准农田建设效果。孙春蕾、杨红等总结分析了2010—

收稿日期:2022-08-10

\* **基金项目:**江西省社会科学“十四五”(2021年)基金重点委托项目“国家粮食安全背景下加快推进新一轮高标准农田建设的战略思考与建议”(21WT31);国家社会科学基金项目“我国农业农村优先发展的体制机制与政策体系研究”(19BJY128)。

**作者简介:**龚剑飞,男,江西省社会科学院副院长、研究员(江西南昌 330077)。

张宜红,男,通讯作者,江西省社会科学院农业农村发展研究所副所长、副研究员(江西南昌 330077)。

2020年全国高标准农田建设特点、成效,并展望了未来<sup>[2]</sup>;Wang Yu等对高标准农田建设的经济成效和生态成效进行了评估<sup>[3]</sup>;梁志会等研究发现高标准农田建设能有效降低化肥使用量<sup>[4]</sup>;胡新艳、戴明宏通过面板数据实证分析了高标准农田建设对粮食增产的积极效应<sup>[5]</sup>。二是高标准农田建设的地方实践路径与典型模式。曾福生将“十二五”期间湖南省高标准农田建设总结为集约型、产业型等6大模式<sup>[6]</sup>;沈明等以广东省为例探讨了省级高标准基本农田建设重点区域划定方法<sup>[7]</sup>。三是高标准农田的建设管理机制。资金多元化投入机制是高标准农田建设管理的重要机制,楼晨认为,高标准农田建设资金要以国家投入为主,同时要创新多元化投入机制<sup>[8]</sup>;马晓妍等认为,要创新投融资机制,引导金融、社会资本支持高标准农田建设<sup>[9]</sup>。监督管理机制是高标准农田建设的关键一环,刘吴璇等基于多中心治理理论构建了高标准农田建设政府、市场、社会多主体的监督管理体系<sup>[10]</sup>;帅诺等认为,要从资金保障、主体责任、机制体系、激励方式4个方面构建高标准农田全过程监管机制<sup>[11]</sup>。四是高标准农田建设路径与对策。刘新卫等分析了“十二五”期间高标准农田建设任务的艰巨性和可行性,并提出相应的政策建议<sup>[12]</sup>;张宗毅分析了丘陵地区高标准农田建设与农田宜机化改造之间的关联、实践存在的问题并提出了改进策略<sup>[13]</sup>;方琳娜等通过梳理日韩两国农田建设的做法和经验,提出了推进我国高标准农田建设的措施<sup>[14]</sup>。

总的来看,相关文献已十分丰富,为本研究提供了多角度、多层次、多元化的思路与借鉴。我国的中心任务已转向全面建成社会主义现代化强国,加快建设农业强国是其重要组成部分。高标准农田建设是新时代保障国家粮食安全、加快建设农业强国的基础性、长远性工程。本研究在厘清党的十八大以来高标准农田建设取得的历史性成就基础上,顺应高质量发展要求,基于实地调研,深入剖析推动高标准农田提质升级面临的实践困境,进而提出推动高标准农田提质升级的路径,以期为新时代高标准农田建设提供理论支撑和决策参考。

## 二、党的十八大以来高标准农田建设取得的历史性成就

党的十八大以来,我国大规模推进高标准农田

建设,政策体系不断完善,管理体制不断健全,逐步从“五牛下田”到“五牛合力”再到“一家统管”。截至2021年年底,全国已建成高标准农田9亿多亩,取得了历史性成就,高标准农田建设逐步转向“建改并重、高效管用”的提质升级阶段。

### 1. 2012—2017年:“五牛合力”推进高标准农田建设

2005年中央一号文件首次提出建设高标准农田后,基本农田和中低产田等农田基础设施得到不断改善。但是,由于我国粮食供需长期处于紧平衡状态,且结构性矛盾突出,这对高标准农田建设提出了更高要求,而当时在高标准农田建设过程中存在各部门分头组织实施、标准不一致、缺乏统一的规划指导等问题。因此,2012年我国开始通过全面制定、完善高标准农田建设政策,构建了集中、统一、高效的新管理体制。

这一阶段高标准农田建设的主要特点是:第一,明确了高标准农田建设的基本原则和规范。2012—2014年,国家连续颁布了《高标准基本农田建设标准(试行)》《全国高标准农田建设总体规划》《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2014)等一揽子政策文件,明确了高标准农田建设的标准、条件、内容、技术指标、程序、绩效评价体系、发展目标等,从国家层面形成了统一的高标准农田具体建设细则。第二,明确各级各部门职能职责。2017年出台的《关于扎实推进高标准农田建设的意见》明确提出,打造国家、省、市、县四级土地整治规划体系,省负总责,任务落实到县,并对发改委、财政部、国土资源部、水利部、农业部、中国人民银行等多部门作出了详细的职责分工,同时要求各部门加强协作。第三,规范了高标准农田建设考核评价体系。2016年发布的《高标准农田建设评价规范》构建了由5个方面、3个层次、84个指标组成的评价体系,为高标准农田建设完成后的整体评价提供了依据。第四,建立了高标准农田建设资金多元化投入机制。一方面,明确加大中央资金支持力度;另一方面,要求财政资金与信贷资金、社会资金结合,引导多元主体投资,支持社会资本、金融机构参与高标准农田建设。第五,以信息化促进高标准农田建设。《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2014)对高标准农田信息化建设和管理作了明确要求,2017年发布的《关于切实做好高标准农田建设统一上图入库工作的通

知》要求,逐步建成高标准农田建设全国“一张图”,通过大数据实现全方面、全过程精细管理,有效提高高标准农田的监管和考核效率。

这一阶段高标准农田建设取得了显著成效:第一,高标准农田建设顺利推进。从建设目标任务完成情况来看,截至 2017 年年底,全国累计建成高标准农田 5.6 亿亩,多数省份高标准农田建设进展顺利,黑龙江、新疆、广东等省(区)超额完成目标任务<sup>[2]</sup>。第二,粮食供应能力进一步稳固。粮食产量继续稳步增长,粮食主产区产量与效率普遍提升。2017 年全国粮食总产量达 6.62 亿吨,比 2012 年增长 7.4%。高标准农田带动平均每亩地增产 100 公斤以上<sup>③</sup>。第三,管理机制不断完善。分工协作机制得到落实,如福建省 2016 年发布的《福建省高标准农田建设规划(2016—2020 年)》对发改、国土资源、农业、水利等部门承担的高标准农田建设任务进行了明确分工,给每个市、县也都制定了相应的任务目标,将国家要求的高标准农田建设落实到县。第四,有效促进了农业农村发展。农村基础设施明显改善,“十二五”期间复垦土地 2.8 万亩(8.5 万  $\text{hm}^2$ ),改建田间道和生产路 213 万公里,新增和改善农田防涝面积 1.035 亿亩(0.069 亿  $\text{hm}^2$ )<sup>[15]</sup>。土地整治和设施完善,为农业技术应用创造了良好条件,2017 年全国农作物耕种收综合机械化率超过 66%,比 2012 年提高 10%以上<sup>④</sup>。第五,带动了农民增收。高标准农田项目实施后,项目区农地租金有了较大幅度提升,平均每亩可带动农民增收近 500 元<sup>⑤</sup>。而且,培育了一批新型农业经营主体,有效带动了农民进入市场、增加收入、建设现代农业。

## 2. 2018—2021 年:“一家统管”推进高标准农田建设

在党的十九大提出实施乡村振兴战略后,2018 年颁布的《国家乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》提出,2022 年要建成 10 亿亩高标准农田,任务巨大。2018 年国务院机构改革之前,虽然我国高标准农田建设越来越规范化、标准化,但各部门、各地方的协调管理职能仍较分散,实施办法差别较大。机构改革之后,高标准农田建设管理职能被整合归并至农业农村部,加强统一领导、统一规范、提高科学管理水平、有序推进管理工作具备了有利条件。

这个阶段高标准农田建设展现出以下新特点:第一,高标准农田统一建设的制度和标准体系更加

完善。2019 年国务院办公厅印发的《关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》通过五个“统一”构建了集中高效的管理新体制。《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2022)、《农田建设项目管理办法》《农田建设补助资金管理办法》等文件出台,对高标准农田建设标准、管理程序、资金筹集使用等提出了明确要求,为新一轮高标准农田建设项目的顺利实施提供了政策依据。第二,农业科技支撑作用更加凸显。这一时期出台的相关文件要求加大对高标准农田建设、管理、保护全过程中关键技术问题的攻关力度,强调要加强农业科技配套与应用,加强物联网、大数据等信息技术的适用,促进高标准农田建设与农机农艺技术、数字技术、绿色技术等集成与应用。第三,评价激励机制更加健全。2019 年农业农村部制定的《高标准农田建设评价激励实施办法》完善了高标准农田建设考核和综合评价机制,提出加大激励奖励力度,特别是对完成任务较好的省份给予资金支持。安徽、山东、江西等地出台了奖励实施细则,将奖励落实到各县(市)人民政府,调动了各级政府落实高标准农田建设责任的积极性。第四,后期管护机制建设更受重视。相比之前,2021 年发布的《全国高标准农田建设规划(2021—2030 年)》重点强调,要建立建设监管和后续管护机制,要求明确各级政府落实管护责任,探索实行“田长制”“田保姆”等新型管护方式,拓宽管护资金渠道。

这个阶段高标准农田建设进程明显提速,成效显著:第一,农田建设任务全面完成。继 2020 年完成 8 亿亩高标准农田的建设目标后,2021 年又建成 1.06 亿亩,确保粮食产量再创新高,2021 年全国粮食产量达到 68285 万吨,比上年增加 1336 万吨;高标准农田产能比一般农田平均高出 10%—20%<sup>⑥</sup>,有力地保障了国家粮食安全。第二,资金筹措途径不断拓宽。除中央财政继续加大投入以外,各省(市、区)地方财政也积极加大对高标准农田建设的资金投入,并且探索创新出一些资金筹措新模式。如江西率先在全国发行了高标准农田建设专项债,江苏、重庆等地采用了“先建后补”模式,湖南等地推出了高标准农田的信贷产品,有效弥补了高标准农田建设的资金缺口。第三,数字化有效赋能高标准农田建设。高标准农田数字化建设贯穿于耕、种、管、收各环节,高标准农田智慧管理平台的建设实现

了农田无人化生产和智慧管理。第四,促进了农业绿色发展。根据农业农村部农田建设管理司的估计,高标准农田能节水、节电 20%—30%,节药和节肥 10%以上<sup>⑦</sup>。各地在实践中还将高标准农田建设与绿色发展相结合,取得了明显成效。如广东在绿色农田试点建设中,不仅酸化地的土壤 pH 值得到恢复,“砂质田”变身良田,而且测土配方施肥、秸秆还田等措施得到大力推广,在减少化肥使用量的同时节约了成本投入。第五,加快了农业转型升级。高标准农田建设带动了灌排设施、田间道路等相关设施的完善,项目区农业机械化水平、规模经营土地流转率等明显高于非项目区,如江西已建成高标准农田项目区的土地流转率高出全省平均水平近 30 个百分点。高标准农田建设还与现代农业、宜居乡村建设等实现了统筹推进,如四川省巴中市依托高标准农田建设,加强土地集体流转,培育新型农业主体,发掘当地特色旅游资源,建设旅游基地和体验式农业基地,实现了农业综合开发。

### 三、推动高标准农田提质升级面临的实践困境

对照新时代农业强国建设和高质量发展要求,推动高标准农田提质升级仍面临五大实践困境。

#### 1. 任务目标与实际需求不相适应

我国高标准农田建设已进入新建与改造提升并重阶段,各省(市、区)新建任务落实难度不断加大,改造提升任务也逐渐加重。

第一,新建任务落实难度加大。党的二十大报告明确提出,要逐步把永久基本农田全部建成高标准农田,这意味着今后很长一段时间我国新建高标准农田任务依然较重。按照 15.6 亿亩永久基本农田来算,我国仍要新建 6 亿多亩高标准农田。近年来,中央下达的新增目标较高,各省(市、区)要完成此目标的难度不断增大。一方面,全国各省(市、区)大多遵循“先易后难”的原则来推进高标准农田建设,基础条件较好、相对集中连片、容易建设的地块已基本实施过高标准农田建设,剩余待建地块则条件较差,大多位置偏远、地块细碎、水源保障困难,难以满足高标准农田建设项目“相对集中连片平原地区 500 亩以上、丘陵地区 200 亩以上、山区 100 亩以上”的要求,项目选址更难、工程难度更大;另一

方面,不同省份之间甚至省内区域之间的地形条件不同,高标准农田建设成本也存在较大差异。据江西省测算,在平原、丘陵和山地建设高标准农田的成本分别约为 3000 元/亩、3600 元/亩和 4000 元/亩。尽管中央多次提及要建立分类、分区域的投入标准,但实际上江西仍然执行统一的投入标准。随着物料、运输、人工等成本的大幅增加,保质保量完成高标准农田建设任务的难度较大,一些山区县明确表示,2022 年新建任务地块中有 60% 处于山区,建设标准只能“看菜下饭”。

第二,改造提升任务艰巨。从《全国高标准农田建设规划(2021—2030)》来看,从 2023 年开始我国将大力推进高标准农田改造提升,各省(市、区)的改造提升任务将不断加重。2011—2017 年,全国累计建成高标准农田 5.6 亿亩,有力保障了国家粮食安全。但由于该时期实施的高标准农田建设项目分属农业、发改、财政、国土资源、水利五部门,各部门之间建设标准不一、建设内容侧重不同,部分项目仅实施了道路或水利等设施项目就“上图入库”,被认定为高标准农田,远远没有达到现行《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2022)的建设标准,建设质量参差不齐,大部分设施设备损毁严重、功能减退,存在沟渠破损、杂草丛生、淤泥堆积、常年带病运行等情况,亟待改造提升。此外,由于缺乏中央财政资金的定向支持,地方自主实施高标准农田改造提升项目的积极性普遍偏低。

#### 2. 任务倒挂与资金需求不相适应

高标准农田建设资金主要由中央和地方两级财政筹集,改造提升资金尚未明确筹集对象,而当前高标准农田新建和改造提升任务重的地方主要是粮食生产功能区、重要农产品生产保护区,这些地区往往也是“产粮大县、财政穷县”,意味着高标准农田建改任务重与地方配套资金压力大不相适应。

第一,地方筹资压力加大。高标准农田建设中央投入资金主要包括财政部的中央财政转移支付农田建设补助资金和国家发改委的中央预算内投资两部分。近年来中央投入高标准农田建设的资金总额不断增加,2019—2021 年分别为 859 亿元、867 亿元和 1008 亿元,但亩均投入金额不增反减,2021 年亩均中央投资 955 元,较 2019 年减少 99 元,减幅近 10%。如按 3000 元/亩甚至更高的新建投资标准,中央财政补助资金不增反降,这就意味着地方筹资

压力将不断加大。同时,中央初步明确了改造提升的指导性标准为 2500 元/亩,但需地方出资,资金落实较为困难。然而,为了防止新增地方隐性债务风险,地方政府在融资、新增耕地核定等方面受到了更加严格的监管,地方政府筹资渠道更加单一,形成了资金投入能力不足与建改任务较重的“倒挂”现象。此外,一些县(市)财政部门反映,高标准农田建设周期长且多安排在“冬修期”,一般第二年才能完成,县级资金报账办法、财政直达资金拨付进度审计制度与农业生产实际相脱节。

第二,专项债存在筹措难与偿还难“双重”困扰。专项债已成为地方筹集高标准农田建设资金的重要渠道之一,如江西省 2019 年 7 月 4 日至 2022 年 5 月 24 日共发行 6 期高标准农田建设专项债,发行总规模达 168.23 亿元<sup>⑧</sup>,占总投资额四成左右。但同时专项债存在筹措难与偿还难的困扰:一方面,专项债发行愈发收紧,2021 年江西省就有 25 个县(市)高标准农田专项债没有获得国家发改委和财政部批准;另一方面,专项债偿还压力大,面临一定风险隐患。尽管专项债可用新增耕地跨区域调剂收益、土地出让收入等偿还,但效果有限,目前专项债仍需承担高标准农田建设的县(市)分摊偿还。受新冠肺炎疫情影响,各县(市)面临刚性支出增加与财政增收困难的双重压力,偿还中央专项债的负担将越积越重。

### 3. 协同力弱与管理需求不相适应

推动高标准农田提质升级,需发挥农业农村、发改、财政、水利、自然资源等多部门的综合协调作用,虽然 2018 年机构改革理顺了高标准农田建设管理体制,但由于各部门之间职能不清甚至交叉、人员配置不足等原因,综合协调作用尚未完全发挥。

第一,统筹协调机制尚不健全。2018 年机构改革整合了发改委农业投资、财政部农业综合开发、国土资源部农田整治、水利部农田水利建设等项目职能,将其统一纳入农业农村部,总体改变了“五牛下田”“分散管理”的局面,但从“物理变化”到“化学反应”的综合协调机制仍未健全。例如,农业农村部门与水利、自然资源等部门联动共管不够,导致大型水源工程与高标准农田项目区衔接的干渠、支渠处于“无人管”的状态。究其原因,部门“路径依赖”倾向仍较突出,各部门调整适应职能不够及时,如发改委项目实施职能虽然被划入农业农村部,但相应

的项目资金管理权限并未得到调整。此外,因高标准农田建设涉及财政资金投入、新增耕地指标核定、耕地质量等级评定、土地生态环境保护等方面,农业农村部门的统筹能力亟须得到进一步强化。

第二,农田建设技术和管理人员配备不足。2018 年机构改革后,发改、自然资源、水利等部门职能虽然被合并到农业农村部门,但在具体实践中,原从事农田建设管理的人员特别是一些专业技术人员并没有转入农业农村部门,导致农业农村部门的农田建设技术和管理人员配备明显不足,甚至不增反减。尤其是县、乡两级高标准农田建设管理队伍薄弱,有的县仅有 2—3 人,经常出现“忙不赢、管不来、不会管、不愿管”现象。

### 4. 系统监管与智慧需求不相适应

总体来看,我国高标准农田监管机制仍处于探索阶段,系统监管机制仍不完善,离智慧监管要求还有较大差距。

第一,全过程系统监管体系亟待完善。当前,我国高标准农田建设监管中重视田间道路、灌溉水利、土地平整等“显性”硬件设施,轻视地力提升、农业科技配套与应用、后续跟踪服务等“隐性”软件设施,忽视晒场、烘干、机具库棚、有机肥积造等“刚性”配套设施,从而导致一些高标准农田建设项目“适地化”特征不强、“宜机化”标准不高、“生态化”衔接不紧、“科技化”措施不明。此外,对高标准农田建设的评价强调事后续效评价,主要以省级高标准农田建设绩效为主<sup>[11]</sup>,而且各部门在高标准农田建设中的职能仍不明确,导致贯通上下、及时调整的全过程系统监管机制尚未形成,对高标准农田建设过程中出现的问题不能实现有效监管。

第二,智慧监管水平亟待提升。高标准农田建设量多面广,农业农村部专门建立了“全国农田建设综合监测监管平台”,对高标准农田项目信息进行统一管理,但该平台与发改委“农业建设项目管理平台”对高标准农田项目信息的填报要求不完全一致,导致县(市)将已整合项目进行拆分、分别报送,增加了基层工作难度。此外,全国各地因地制宜探索出了“互联网+”、智慧“田管家”等高标准农田监管模式,但这些监管模式投资大、运管成本高,对绝大多数粮食主产区来说无疑是一个较大的压力。故而,我国大多数地方在高标准农田立项、实施、验收、管护等过程中仍以人工监管为主,不仅费时费

力,而且不同程度存在“监管盲区”。高标准农田建设同数字乡村建设尚未统筹起来,数字化或智慧化建后管护监管体系有待建立健全,已建高标准农田撂荒、“非农化”“非粮化”现象难以得到有效监管。

第三,农民参与监管不足。高标准农田建设的实际推动者主要是各级政府,农民作为直接受益者,应该在全过程系统监管中扮演重要的监督者角色,但实际上农民的参与度并不高。可能的原因是,高标准农田是准公共产品,其管理、使用过程中容易产生“公地悲剧”,农民在使用高标准农田过程中大多从自身生产需要出发,而不担心产生的负外部性。因此,高标准农田监管责任大多由政府或村集体来承担,而农民的参与度不高。

### 5. 重建轻管与利用需求不相适应

“三分建,七分管”。高标准农田不仅要建好,更要管好。由于制度安排、资金支持等原因,“重建建设、轻管护”仍是我国高标准农田建设“最后一公里”难题。

第一,管护主体“履责不力”。高标准农田建后管护通常是按照“县负总责、乡镇监管、村为主体”的要求和“谁使用、谁管护,谁受益、谁管护”的原则来实施的,全国各省(市、区)主要依靠发动村民理事会或督促实际种植主体人工巡视,相继实施了“田长”“网格长”等管护模式。但现实情况是,由于缺乏管护标准和闭环机制,维护情况难以进一步追踪监督。财政收入状况好的县(市)能较好地落实管护资金;但财政收入较差的县(市)往往也是高标准农田建设管护任务重的县(市),其中部分县(市)仅对当年建成的高标准农田给予管护资金支持,后续管护资金需乡(镇)、村集体自筹,但大多数乡(镇)财政只能保基层运转,村集体拿不出该笔经费。虽然按规定,新型农业经营主体要按照“谁使用,谁管护”的原则进行管护,但他们大多“只用不管”,在某种程度上导致高标准农田“边建边坏”的现象较为突出,影响了高标准农田利用效率。

第二,管护资金“捉襟见肘”。鉴于目前高标准农田建后管护属于地方事权,《农田建设补助资金管理办法》明确不列支管护经费。虽然各地都建立了高标准农田管护制度,但由于需要地方政府筹集管护资金,导致其难以真正落实。以江西为例,全省已建成 2622.7 万亩高标准农田,按 15 元/亩的标准,每年需近 4 亿元建后管护资金,仅靠当前建后管

护引导性奖补资金难以满足,导致管护人员因工资过低而出现“巡护随意”现象。某县农业农村局分管领导反映:“县里难以负担每年 2500 多万管护资金,2021 年管护员工资(5 元/亩)都还没着落。”

## 四、推动高标准农田提质升级的路径选择

今后一段时期,高标准农田提质升级应从顶层设计、资金渠道、管理体制、科技赋能、长效化管护等方面优化协同推进。

### 1. 科学推进,提升高标准农田建设质量与实效

第一,制定新建与改造提升行动方案。在完成新建任务基础上,对拟新建和存量高标准农田开展第三方评估,摸清新建和存量高标准农田的质量等级,确定高标准农田新建和改造提升的规模和边界,明确高标准农田新建与改造提升的主体、时间和区域优先序、资金投入标准和监测评价体系等,按照“缺什么、补什么”原则分类、分步骤、分区域进行针对性改造提升。

第二,健全新建与改造提升标准体系。依据《高标准农田建设通则》(GB/T 30600-2022),建立健全高标准农田新建与改造提升的国家标准、行业标准等。各省(市、区)要细化和规范高标准农田项目建设、改造提升、投入标准、建设内容、组织实施、建后管护和监测评价等地方工作标准体系。

第三,强化高标准农田规划与立法保障。新一轮全国、省级高标准农田规划基本完成,市、县两级高标准农田建设规划正在有序推进中,要加快构建国家、省、市、县四级高标准农田建设规划体系,并将高标准农田建设项目与乡村振兴战略、数字乡村建设和农村人居环境整治等项目进行统筹规划,以实现政策叠加效应。此外,尽快制定出台《高标准农田建设条例》,将高标准农田规划、实施、管护、利用等内容纳入其中,确保高标准农田建设有法可依。

### 2. 聚焦任务,实现资金投入多元化与使用合理化

第一,突出问题导向,加大财政投入。习近平总书记多次强调,保障粮食安全要算经济账更要算政治账。根据不同区域、不同地貌、不同建设难度、不同作物类型等因素,在平原、丘陵、山区选择典型区域实测建设成本,制定出台不同地区高标准农田新

建与改造提升的差异化补助标准,毫不动摇地坚持以国家为主的资金投入方式。各省(市、区)要根据财政实际,明确省、市、县三级财政投入比例,在强化成效考评基础上允许各地根据实际情况,适当调整切块下达资金的投入方向和补助方式。

第二,突出需求导向,拓宽投资渠道。鼓励地方通过以奖代补、投资补助等方式,有序引导金融资本以多元化途径参与高标准农田建设,鼓励金融机构采用以高标准农田建设项目未来收益作为担保的“投贷结合”模式,支持地方发行高标准农田、乡村振兴等专项债。完善新增耕地指标产生、认定、调剂与交易的分配政策,通过新增耕地指标跨区域调剂统筹和调节收益分配,可参考广东湛江红树林碳汇交易的成功经验,探索构建土壤碳汇交易机制,引导更多社会资本支持高标准农田建设。

第三,突出实用导向,提高资金使用效能。财政部要细化中央财政资金使用、地方政府债券发行规模、土地出让收入支持高标准农田建设等政策规定,明确地方财政投入、先建后补等高标准农田建设标准,以便于基层执行。按工程周期实施高标准农田中央直达资金使用考核机制,实行跨年度考核。

### 3. 统筹协调,健全高标准农田建设与管理体制

第一,加强部门协同。赋予农业农村部门更大的统筹协调职能,由其牵头进行绩效考核。建立健全职责目录清单制度,进一步明确水利、自然资源、发改、财政、审计、电力、通信等部门的职责,加强各部门之间的协同。

第二,加强要素协同。自然资源、水利、电力等部门应在耕地指标认定、水资源保障、电力配套、田间路网建设等方面协同发力。对干渠、支渠建设管理“肠梗阻”问题,明确由水利工程管理单位负责,并提供配套经费,其余的由乡镇和村委会负责。

第三,加强人才队伍建设。通过鼓励专业技术人才报考、编制调整、内部抽调、原岗位技术骨干返聘、交流培训等方式,统筹推进农业农村部门农田建设相关人才队伍建设。

### 4. 科技赋能,建立高标准农田全过程与全周期智慧监管体系

第一,提高科技运用水平。坚持质量优先,加强事前监管,支持农村集体组织、家庭承包经营户与新型农业经营主体等提前介入工程设计和建设的相关环节。统筹短期建设与长期应用,提升突发状况应

对能力,确保输水、配水渠系等配套设施性能与技术指标达到农业现代化规范标准,使其既便于农业机械应用,又提高防灾减灾能力。

第二,打造智慧监管体系。依托全国农业农村大数据中心平台,完善全国农田大数据管理平台,在进一步加强对高标准农田建设项目信息上图入库、项目选址、工程质量及建后使用的监管基础上,强化对高标准农田立项、实施、验收、管护等全过程的移动巡查监管,实时监测耕地撂荒与种植分布情况,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。

### 5. 聚焦养用,创新高标准农田常态化与长效化管护机制

第一,设立建后管护专项资金。从国家农业综合开发资金或年度高标准农田建设计划项目资金中,按一定比例计提一部分资金,设立高标准农田建后管护中央专项资金,省、市、县按一定比例提供配套经费。明确管护标准,多渠道筹措管护经费,健全公共财政预算、集体经济投入、经营主体自筹等多元化合理保障机制。

第二,明确管护主体职责。严格落实“县负总责、乡镇监管、村为主体”的建后管护机制,进一步压实乡镇、村集体、新型农业经营主体和管护员的权责,制定高标准农田管护责任清单和管护标准,加大建后管护绩效考核奖励权重。将高标准农田管护环节提前至立项阶段,按照“谁使用、谁管护”的原则,预先向实际使用者(即管护主体)征求建设与管护意见。建立高标准农田建后管护与使用收益挂钩机制,明确高标准农田建后管护主体责任、管护资金投入等事项。

第三,创新多元化建后管护模式。积极探索和总结推广成熟的管护经验和模式,鼓励创新委托村民理事会或公益性岗位管护、新型农业经营主体管护等模式,重点推进高标准农田管护“田长制”和项目建管护一体化、第三方社会化服务组织参与管护等模式,支持有条件的地区以市场化方式探索开展高标准农田建设项目建后管护金融保险试点,真正实现高标准农田“有人管,有人修”。

第四,提升农田利用效率。按照宜种则种、能种则种的原则,尽可能让高标准农田种双季粮。建立省、市、县三级农资商业化储备制度,以平抑农资价格上涨。注重把高标准农田与数字乡村、全域旅游、农村人居环境整治有机结合,搭建粮食全产业链服

务平台,培育引进龙头企业,建设一批粮油类现代农业产业园区、产业强镇及优势特色产业集群,延伸产业链,着力打造特色品牌。大力建设数字农田、生态农田,不断提升农田综合效益。

### 注释

①此处数据为作者通过联合国粮食及农业组织数据库网站(<https://www.fao.org/faostat/en/#data>)查询相关数据并整理计算所得。②此处数据为作者在海关总署网站(<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4122175/index.html>)查询所得。③⑤此处数据来源于《农业农村部:我国已建成5.6亿亩高标准农田》, <http://m.news.cctv.com/2018/10/25/ART1afcAzAwB3280e49Su1Uk181025.shtml>, 2018年10月25日。④此处数据由作者整理计算所得,初始数据来源于《国新办举行政策例行吹风会,农业农村部部长张桃林在会上表示——加快推进农业机械化 and 农机装备产业升级》, [http://www.moa.gov.cn/ztl/xcz/gzdt\\_24709/201812/t20181224\\_6165427.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/xcz/gzdt_24709/201812/t20181224_6165427.htm), 2018年12月19日;《2012年我国农作物耕种收综合机械化水平达到57%》, [http://www.gov.cn/jrzq/2013-02/26/content\\_2340477.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-02/26/content_2340477.htm), 2013年2月26日。⑥此处数据来源于朱隽:《耕地提质量,丰产增底气(今日谈)》,《人民日报》2022年2月11日。⑦此处数据来源于袁勇:《保障种粮农民合理收益》,《经济日报》2022年3月9日。⑧此处数据为作者在中国地方政府债券信息公开平台(<http://www.celma.org.cn/>)搜集整理所得。

### 参考文献

- [1] Programme United Nations World Food. 2021 Global Report on Food Crises[R]. Roma: United Nations, 2021.
- [2] 孙春蕾, 杨红, 韩栋, 等. 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(7): 15-22.
- [3] Wang Y, Li G, Wang S, et al. A Comprehensive Evaluation of Bene-

- fit of High-Standard Farmland Development in China[J]. Sustainability, 2022(16): 10361.
- [4] 梁志会, 张露, 张俊飏. 土地整治与化肥减量: 来自中国高标准基本农田建设政策的准自然实验证据[J]. 中国农村经济, 2021(4): 123-144.
- [5] 胡新艳, 戴明宏. 高标准农田建设政策的粮食增产效应[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022(5): 71-85.
- [6] 曾福生. 高标准农田建设的理论框架与模式选择[J]. 湖湘论坛, 2014(4): 61-68.
- [7] 沈明, 陈飞香, 苏少青, 等. 省级高标准基本农田建设重点区域划定方法研究: 基于广东省的实证分析[J]. 中国土地科学, 2012(7): 28-33.
- [8] 楼晨. 创新高标准农田建设多元化投入机制[J]. 农村工作通讯, 2022(3): 47-49.
- [9] 马晓妍, 何仁伟, 魏洪斌. 我国高标准农田建设项目投资资金效率评价[J]. 统计与决策, 2020(12): 85-89.
- [10] 刘昊璇, 赵华甫, 齐瑞. 多中心治理下高标准农田建设监督管理机制研究[J]. 中国农业资源与区划, 2022(3): 164-172.
- [11] 帅诺, 赵华甫, 任涛, 等. 高标准农田建设全过程监管机制的构建研究[J]. 中国农业大学学报, 2022(2): 173-185.
- [12] 刘新卫, 李景瑜, 赵崔莉. 建设4亿亩高标准基本农田的思考与建议[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(3): 1-5.
- [13] 张宗毅. “十四五”期间丘陵山区农田宜机化改造若干重大问题与举措[J]. 中国农村经济, 2020(11): 13-28.
- [14] 方琳娜, 李建民, 陈子雄, 等. 日韩农田建设做法及对我国高标准农田建设启示[J]. 中国农业资源与区划, 2020(6): 1-6.
- [15] 孙春蕾, 李红举, 周同, 等. “十二五”高标准农田建设典型做法[M]//国土资源部土地整治中心. 中国土地整治发展研究报告 No.3. 北京: 社会科学文献出版社, 2016: 70-76.

## Promoting the Upgrading of High-standard Farmland: Practical Difficulties and Policy Proposal

Gong Jianfei      Zhang Yihong

**Abstract:** In recent years, the issue of food security has attracted extensive attention. The construction of high standard farmland is a key measure to consolidate and improve food production capacity and ensure national food security. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has promoted the construction of high standard farmland on a large scale, gradually improved the policy system, and constantly perfected the management system. The construction of high standard farmland has made historic achievements, and gradually turned to the upgrading stage of “equal emphasis on construction and reform, efficiency and usefulness”. However, compared with the requirements of building a powerful agricultural country and high-quality development in the new era, to promote the improvement and upgrading of China’s high standard farmland still faces the practical dilemma: the task objectives do not adapt to the actual needs, the task inversion does not adapt to the capital needs, the weak synergy does not adapt to the management needs, the system supervision does not adapt to the needs of intelligence, and the reconstruction of light management does not adapt to the use needs. We should work together to consolidate the foundation of food security from the following five aspects: top-level design, funding channels, management system, technology empowerment and long-term management and protection.

**Key words:** high-standard farmland; practical dilemmas; solutions; quality improvement and upgrading; food security

责任编辑: 澍 文