

高标准农田建设的启东实践

刘锦华

江苏省启东市启隆镇政府

近年来，江苏省启东市通过高标准农田建设，完善基础设施配套，变小田块成连片良田，以规模化加快农业现代化，实现小农户生产向现代农业生产转变，从原料基地向产业基地转变，从一产向一二三产融合发展转变。既保障粮食安全，实现藏粮于地、藏粮于技；又促进产业兴旺，农村发展。5年来，全市增加有效耕地面积1.3万亩，增加粮食产能3万吨；全市高标准农田建设项目区农民新增种植业收入1.2亿多元，亩均增收300多元；增加村集体经营收入1000多万元。2021年，启东计划新建5.2万亩高标准农田。“十四五”期间，将新建和提档升级高标准农田25万亩，整市推进高标准农田建设。

主要做法

建立党委统筹、多元投入的组织推进机制。启东市将高标准农田建设列为市委、市政府“一号工程”，建立党委统筹和多元投入的组织推进机制。一是坚持党委统筹，形成推进合力。市镇两级成立党委政府主要负责人任组长，分管领导任副组长，农业农村、财政、审计、水利、自然资源规划、电力等部门负责人为成员的高标准农田建设领导小组，合力推进高标准农田建设。形成党委主导、政府主抓、部门齐心、上下联动、协同推进的组织领导体系，强化高标准农田建设组织力、领导力、执行力。二是坚持严格考核，突出核心地位。采取月通报、季点评、年考核的办法，把高标准农田建设纳入各地党委政府高质量发展考核和乡村振兴重点工作考核，在季度考核和年度考核单项分值中占比超过10%。三是坚持多元投入，保障建设需要。高标准农田建设资金采取“多向上争取一点、地方配套一点、专项融资一点、资源换资金补助一点”的筹集方式。2016至2020年全市共投入高标准农田建设资金近14.6亿元，其中争取上级各类项目资金3.11亿元，市县财政投入近6.28亿元，市级耕地占补平衡补助资金用于高标准农田建设5.4亿元。

明确标准一致、项目整合的统一管理机制。在建设中，启东市坚持“统一规划，统一标准，统一项目，统一制度”四统一管理机制，提高项目建设和管理水平。一是统一规划。下发《关于全面推进高标准农田建设工作的意见》，将高标准农田建设规划与土地利用总体规划、城乡建设规划、农业空间布局规划、基本农田规划有机衔接，做到“五规”合一，避免因规划脱节，造成投资浪费。二是统一标准。制定颁布《启东市高标准农田建设规程》，涉及10项78个指标，所有项目全部按照“土地平整肥沃、灌排设施配套、田间道路畅通、农田林网达标、生产方式先进、村庄环境整洁、服务设施健全、连片集约经营、产出效益较高、建后管护到位”的标准进行规划建设，避免标准不一、各行其是的情况发生。三是统一项目。根据规划和标准，整合国土土地整理、农发高标准农田建设、发改委新增千亿斤粮食产能规划、市县自建高标准农田等项目，统筹安排，连片推进，发挥项目集聚效应。全市统一每亩增加投资1000元，用于提高建设标准，建设农业公共服务设施、耕地占补平衡、村庄环境整治等。四是统一制度。出台《启东市高标准农田建设项目和资金管理办法》和《启东市高标准农田建设质量管理办法》，加强各类项目规范管理，全面推行专家评审、公开招标、建设监理、过程审计、群众监督、责任追究、第三方检测等措施，强化对高标准农田规划设计、施工监理、检查验收等全方位管理，确保高标准农田建设质量。

建立措施综合、效益多重的融合建设机制。将高标准农田与土地规模经营、打造生态人居环境、增加村集体收入紧密结合，切实发挥高标准农田建设的综合效益。一是结合土地流转，推进适度规模经营。针对耕地连片面积小、沟塘多、平整度差的情况，创造性地提出“先流转，后建设”的高标准农田建设新模式。建设前，村集体与农民签订土地预流转协议，打破户界，按

按照规模连片的要求，对田块统筹规划；建设时，对流转土地按照地平整、田成方的要求实施平整，做到“地平田方”，再按照适度规模经营要求，科学配套农田基础设施，全市高标准农田区域土地流转率超过 62%。二是结合人居环境改善，打造田美乡村。按照生产生活相结合的要求，大力实施填平废沟呆塘，整治沟河 120 多条，迁移凌乱杆线 200 多根，拆除废弃棚舍 6000 多平方米，迁移田间坟莹 50 多座，打造美丽田园；加大河道整理，生态衬砌河道 10 公里多，打造水美田园；新建乔灌木立体式农田林网 500 多亩，打造绿色田园；科学规划建设农田道路 250 多公里，打造相连相通的农田路网；全市建设一批“田美、水美、林美、路美”高标准农田示范区，有效改善了农村人居环境。三是结合村集体增收，突出强村固基。在高标准农田建设中，把促进村集体增收作为一项重要任务，想方设法为村集体增加资产性、经营性、服务性收入。配套建设烘干中心、仓库晒场等农业服务设施，增加村集体经营性收入；通过建立土地股份合作社，整村实施土地平整，溢出耕地，由村集体统一发包，增加资产性收入通过新增耕地占补平衡指标，以资源换资金，增加资源性收入。在高标准农田建设中，创造性地提出将高标准农田建设与耕地占补平衡有机结合，加大沟河整治、土地平整、拆闲拆废拆旧力度，2016 至 2020 年全市新增耕地占补平衡面积 1.18 万亩，南通市级调剂 0.49 万亩，市财政累计下拨专项补助资金 9.91 亿元，其中 2.4 亿元直接补助到村集体。

建立建后管护长效运转机制。一是强化建后管护。高标准农田建成后，将高标准农田建设项目形成的工程纳入农村环境长效管护体系。将资产全部登记移交给当地镇政府，由其对移交的资产明确管护主体和管护责任，村委会作为河道、道路、林网、桥涵闸等公益性资产的管护主体，通过引进社会服务机构进行管护。管护资金由县级财政和镇财政分摊负责，电灌站、仓库、烘干中心等经营性资产与使用主体签订管护责任书，避免重建轻管的现象，确保工程效益长期发挥。二是创新经营模式。将建成的高标准农田区域耕地除边隙地、房前屋后外，全部集中流转，建立起以土地股份合作社为平台，以种植大户和家庭农场为单元，以家庭合作农场为纽带，以现代农业企业为引领的高效规模经营新模式。三是突出高效利用。积极推行标准农田建设、适度规模经营、社会化服务联盟“三个全覆盖”高试点，大力引进和培育壮大现代农业企业、家庭农场、专业合作组织以及村集体领办的新型合作农场，推进一二三产融合，高标准农田规模经营达 62%，建成一大批产业特色明显、带动辐射显著的现代农业园区，形成绿色优质稻米、高效蔬菜园艺、生态花果花卉、精品水产养殖 4 个特色产业集群，建成 10 个南通市级农业产业标准园，4 个农产品集中加工区的产业发展格局，大大提升了启东市农产品区域竞争力。

提升措施

增强工作合力。在高标准农田项目的选项及实施过程中，要加强工作指导，高标办和相关职能部门定期召开高标准农田建设会议，主动听取基层意见，工作人员每周至少一次深入基层，掌握项目实施过程中的关键节点，及时解决协调推进中的问题和困难。优化考核机制，提高高标准农田建设在乡村振兴战略实绩考核中的权重，加大奖惩力度，压实镇村责任，突出考核质量、进度和管护等方面工作。加强对农民宣传引导，鼓励农民参与高标准农田建设，营造人人关心高标准农田建设的良好氛围。

提高业务素质。针对目前部分管理人员缺乏技术质量专业知识，高标田建设监管不到位的问题，要强化组织协调，督促项目区镇必须按一定比例落实专职岗位人员，优先抽调建设、水利等部门专业人员进行项目管理，提高保障水平。鼓励项目区镇外聘专业业主代表或第三方管理机构进行项目建设管理。培养熟悉项目管理业务知识的专职人员，提升业务能力，完善相关制度，提高项目管理人员积极性。

优化项目设计。针对有的项目规划未经充分论证，设计单位实地勘察不够详实的问题，发挥好牵头抓总作用，加强业务指导工作，根据镇村的产业发展情况，科学规划高标准农田建设项目区，确保项目可行、设计合理、效益可期。在各项目村规划方案确定之后，市镇两级进一步研究讨论，积极听取农业新型经营主体意见，通过比选确定方案。由主管部门统一招标落实项目设计单位，进一步完善招标条款，确保经验丰富、设计人员力量强的设计单位参与设计。加强对设计单位成果监管考核，对设计不当等问题进行约谈并扣除相应比例设计费。

加快土地流转。高标准农田建设基础是做好土地平整，提高土地连片规模，实施土地平整必须先流转后建设，积极引导和建立土地股份合作机制，推进适度规模经营，在新建高标准农田区域倡导建立土地股份合作社，解决土地流转问题。做好牵头

抓总工作，完善高标准农田建设制度规范，在今后推进建设时，以“先流转后建设、先平整后配套”为基本原则，统筹产业规划布局，明确产业发展方向，确保设施与产业相匹配，长期稳定发挥效益。

提升工程质量。严格执行公示公告制、合同制、招投标制、监理制、结算审核制。完善建设管理模式，积极推行全过程工程咨询和工程总承包，节约投资成本，解决管理力量不足问题。切实抓好工程施工，统一项目建设标准和管理要求，督促各参与单位严格按照招标合同要求和技术规范完成工程建设任务严格执行工程质量终身责任制，加大工程质量抽查抽测力度，委托具备条件的社会力量进行工程质量监督检查。实行跟踪审计，规范工程价款结算。及时完成项目竣工验收工作，严格按照技术规范要求，杜绝偷工减料、弄虚作假行为，建立黑名单制度和监管平台，形成监督一张网、管理一条线，真正让守信者受益，失信者寸步难行；真正让高标准农田成为农民愿意种的“稳产田”“高产田”。