

---

# 持续推进高标准农田建设筑牢

## 高质量粮食安全基石

王昭

江苏省农业农村厅

仓廩实，天下安。江苏省委省政府高度重视高标准农田建设工作，始终把高标准农田建设作为实施“藏粮于地、藏粮于技”战略的重要举措，作为现代农业建设的重点任务，从规划布局到资金筹措，从建设实施到规范管理，坚持高标准、严要求统筹推进，取得了明显成效。“十三五”以来，江苏新建高标准农田 2070 万亩，粮食生产连年丰收，全省粮食总产连续多年超 350 亿公斤。在江苏广袤无垠的田野上，到处可见农田建设的醒目标志，到处可见农田建设的坚实足迹，到处可见农田建设的火热场景……江苏农田建设有力提升了粮食产能，为保障国家粮食安全作出了重要贡献。

### 提高站位，充分认识持续推进高标准农田建设的现实意义

当前，江苏省高标准农田建设占耕地比重位居全国前列，粮食单产水平名列全国前茅。但总体上看，农田基础设施薄弱、防灾抗灾能力不强、耕地地力整体不高的状况尚未根本改变，农田基础设施发展不平衡不充分的问题仍然存在。今后一个时期粮食需求还会持续增加，供求紧平衡将越来越紧，国际形势严峻复杂，确保粮食安全任重道远。耕地是粮食生产的命根子。保耕地不仅要保数量，还要提质量。大力提高标准和质量，建设高标准农田，实现旱涝保收、高产稳产是农业农村工作中最为突出的任务。

高标准农田建设是实现农业现代化的基础支撑。高标准农田建设于农业现代化犹如高铁系统中的轨道建设，其重要程度不言而喻。与农业生产机械化、自动化、智能化匹配的农田应该道路通达条件好、水系和田块布局科学合理、土地平整程度高，为先进技术装备操作使用提供作业平台，保障发挥应有效用。推进农业现代化进程，高标准农田建设还要具备先行性的特点，要超前谋划、科学布局、提前实施，才能真正发挥好基础支撑作用。

高标准农田建设是保证粮食安全最有效手段。耕地资源紧缺的基本国情下，提高耕地资源利用率，以耕地质量的提升弥补耕地数量的不足，是保障国家粮食安全的有效途径。高标准农田建设的目的是为粮食等农作物提供良好的生长条件，核心内涵是通过农田基础设施的科学配套，实施土壤改良等技术手段，创造支持农作物高产稳产、具备较强抗灾减灾能力的农田。高标准农田建设是保障粮食安全最直接、最有效的手段，必须牢牢把握并更好地服务于稳产、增产这项根本任务，把提高农田产能作为衡量建设标准的核心指标。

高标准农田建设是提升农业效益的重要途径。通过集中连片开展高标准农田建设，小田变大田、碎田变整田、坡地变平地、劣地变沃土，建成田成方、路成网、林成带、旱能浇、涝能排的标准化农田，彻底解决了传统农业地块分散、经营成本高、生产效率低的问题。高标准农田建设有效推动农村土地流转，提升农业规模化经营和标准化生产水平，降低生产成本，提高生产效率，农业生产综合效益提升明显。近年来江苏实施的高标准农田，土地流转率达 80%以上，项目区亩均产量增加 10%左右，增加租金 100 元以上，降低生产成本 150 元左右。

---

高标准农田建设是促进农村三产融合的重要平台。高标准农田建设推动了农业经营模式的转变，为构建农业发展新格局搭建了新的基础平台。农业新型经营主体成为承包经营高标准农田的主力军，为一二三产业融合发展注入了新的活力。农业新型经营主体不仅带来资金、新品种、新技术，而且带来了新的经营方式、新业态，带来了农业功能的拓展。高标准农田项目区涌现出一批农业高新科技产业园、产业融合发展示范园，以主导产业、特色产业为融合主体，通过农业信息化集成、智慧农业发展，构建了一批集生产、加工、物流、电子商务营销、休闲观光农业等于一体的产业链、科技链和价值链，有效促进了农村一二三产融合发展。

## 继往开来，走江苏特色高标准农田建设新路径

江苏省高标准农田建设主动适应新时期高质量发展要求，不断创新工作思路和举措，走出了符合江苏实际、具有江苏特点的高标准农田建设之路。

坚持目标定位，高位统筹。江苏农田建设坚持瞄准现代农业高质量发展目标定位，坚持将农田建设规划与土地利用总体规划、乡村振兴规划、现代农业发展规划等有机衔接，融入三农重点工作。江苏省委连续多年在一号文件中将高标准农田建设列为农业农村重点工作，省政府将高标准农田建设年度任务完成情况纳入全省粮食安全责任制考核、省政府激励考核、省级政府耕地保护责任目标考核、高质量发展监测评价指标等事项。2009年江苏率先以省政府办公厅名义出台《江苏省高标准农田建设标准》，2021年又按照新的目标要求，修订出台新的标准，高标准农田建设摆上农业农村工作突出位置。

坚持整体推进，区域治理。在新沂、建湖、宝应3个县（市、区）率先开展整县推进试点的基础上，出台《全省高标准农田整体推进行动方案》。按照“以镇为单位、村为单元、整合资源、整体推进”的思路，积极鼓励引导南通、南京、苏州、无锡、常州等市开展区域化整体推进。南京市开展耕地质量提升行动，2017—2020年自主投入建设高标准农田30万亩，无锡市2020—2021年基本完成10万亩规划任务，苏州市采取先建后补、地方投入相结合方式，2020年全市统筹规划，区域化建设高标准农田20万亩。实施区域化整体推进建设模式，有效集聚资金、项目、技术等各类要素，迅速改善区域农业生产条件，大力促进现代农业发展。

坚持流转先行，规模开发。为打破一家一户小规模生产局面，适应现代化规模连片经营的要求，江苏积极推行“先流转后建设，先平整再配套”农田建设模式，项目立项前统一流转农户土地，整片规划、成片整理，小田并大田。省政府办公厅还专门印发文件，推广南通市高标准农田建设做法经验。在坚持农村基本经营制度的前提下，一次性、成规模建成了旱涝保收、高产稳产、生态良好、与现代农业相适应的高标准农田，避免了过去零敲碎打、标准不高、重复投资的弊端，找到了一条有序推进高标准农田建设的有效途径。

坚持政府主导，增加投入。建立健全农田建设财政投入稳定增长机制，省级财政承担高标准农田建设的财政支出主体责任，不断加大投入力度。“十三五”期间，省级投入资金占地方投资比重80%以上。鼓励各地采取创新投资方式，不断提高高标准农田投资标准，扩大建设规模。南通、宿迁、南京等市积极探索“资源换资金”建设方式解决资金短缺问题，充分挖掘高标准农田新增耕地资源潜力，将高标准农田新增耕地纳入认定范围，及时纳入补充耕地指标库，在满足本区域耕地占补平衡需求的情况下，加强新增耕地指标跨区域调配统筹和收益调节分配，拓宽高标准农田建设资金投入渠道。通过“资源换资金”，各地亩均投资标准大幅提升，南通市由每亩1750元提高到3500元，同时还筹资自建高标准农田近30万亩；南京、苏州亩投资已达5000元。

坚持立足长久，建管并重。结合农村集体产权制度和农业水价综合改革，建立健全“县负总责、乡镇落实、村为主体、所有者管护、受益者参与”的工程管护机制，按照“谁受益、谁管护，谁使用、谁管护”的原则，落实管护责任主体；省级专门安排工程管护奖补资金，激励市县加强工程管护，明确可通过本级财政预算安排、农田建设补助资金、新增耕地指标交易收益、项目工程收益、村集体经济收益等，多渠道筹措管护经费，建立管护保障机制，确保建成的工程设施安全长久运行。

---

## 乘势而为，开启高标准农田建设新征程

“十四五”期间，江苏将坚持问题导向、目标导向、结果导向，抢抓机遇，乘势而为，以提高粮食综合生产能力为主要目标，统筹推进高标准农田建设，为保障粮食生产安全、推进乡村振兴和农业农村现代化奠定坚实基础。

在统筹规划布局上求突破。科学编制全省及市、县（市、区）“十四五”高标准农田建设规划，组织实施新一轮高标准农田建设，按规划确定目标和建设时序，做好项目储备。全省建设1500万亩集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好的高标准农田，进一步增加全省高标准农田保有量，进一步巩固粮食安全的基础。对照省政府新出台的灌排设施配套、耕地质量优良、田间道路畅通、农田生态良好、生产方式先进五条标准，重点新建一批以粮食生产为主的高标准农田。

在提质改造升级上求突破。2018年以前建设的高标准农田，由于投资标准相对偏低，部分农田还存在灌排设施不配套、旱涝保收保证率低等问题，需要继续提质改造、提档升级。这部分农田主要集中在苏北、苏中地区，根据打造粮食生产核心基地要求，优先在苏北等经济薄弱地区和革命老区，以永久基本农田、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，着力打造配套设施全、旱涝保收能力强、地力水平高的粮食生产核心基地。建设重点向粮食主产区倾斜，突出加大粮食主产县的投入，项目资金75%以上用于产粮大县。

在“宜机化”建设上求突破。顺应适度规模经营、“宜机化”作业、标准化生产、智能化发展的需要，优先解决项目区灌排、田间交通等基本生产条件，加大田地平整力度，推进小田并大田；注重农田农机与沟渠路树结合、桥涵闸站配套。坚持集中连片、规模开发、整体推进，开展以村为单元、乡镇为单位的高标准农田示范乡镇建设，加强高标准农田建设区域化整体推进示范，大力推行“先流转后建设、先平整再配套”的建设模式，集聚资金、人力、物力等各类要素，努力打造一批适应机械作业的上档次上规模示范区。

在耕地质量建设上求突破。积极探索高标准农田基础设施建设与耕地质量提升同步推进路径，实施耕地质量保护与提升行动，通过土地平整、表土剥离、增施有机肥、施用土壤调理剂和缓控肥料、深耕深翻、秸秆还田等措施，提高高标准农田地力，促进耕地资源永续利用。探索合理耕作制度，实行用地养地相结合，加强后续培肥，防止地力下降。开展耕地地力提升示范区建设，建立健全耕地质量监测体系，加强高标准农田耕地质量监测点建设，提高耕地质量监管水平。

在生态农田建设上求突破。深入贯彻绿色发展和山水林田湖草沙生命共同体的理念，加强农田生态和林网防护建设，实施水土保持，大力应用生态环保新材料新技术。探索推进农田灌排生态化改造，开展废沟塘整治，建设生态沟渠，充分利用现有沟、渠、塘等，建设生态缓冲带、地表径流积蓄和再利用设施，进行农田退水净化再利用，有效提升区域生态涵养功能，改善农田生态环境。推广高效节水与水肥一体化灌溉，实现灌溉精准控制，提高水肥利用效率。