建立高标准农田项目长效机制

李文西 糜 裕 凌九州 陈 瑾 / 江苏省扬州市农业农村局

民以食为天，粮以田为本。近年来，江苏省扬州市高标准农田建设坚持不断夯实粮食安全根基，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，注重规模连片开发，大力建设旱涝保收、高产稳产的“吨粮田”，为保障国家粮食安全作出扬州贡献。2011-2022年，全市现有耕地410.78万亩，永久基本农田363.89万亩，共投入高标准农田建设资金66.74亿元，累计建成高标准农田297.97万亩，占耕地比重72.5%，占永久基本农田比重76.6%。2023年，全市新建和改造提升高标准农田建设项目43个，建设面积20万亩以上，投入财政资金5.8亿元，实现粮食亩产平均提高80公斤以上。通过高标准农田建设，扬州市农业综合生产能力稳步提升，粮食单产连续5年位居全省第二，粮食总产实现“十九连丰”。

农田建设取得成效

农田建设重要地位不断提高。近年来，扬州市委市政府高度重视高标准农田建设工作，2021年召开的扬州市第八次党代会上，将高标准农田建设列入乡村振兴“十件大事”之首进行高位谋划，2022年市委八届二次全会上将高标准农田明确为农业农村工作重点攻坚突破任务进行高位推进。市委将高标准农田建设列为高质量考核和乡村振兴考核的重要内容，形成党委政府领导、农业农村部门牵头、相关部门配合、群众广泛参与的工作机制。

农田建设规划着眼长远。市政府制定《扬州市高标准农田建设规划（2021-2030年）》，以粮食亩产1000公斤作为核心建设标准，对项目区实行水利、农业、道路、林业、科技综合施策，山水田林路综合治理，达到“格田成方、绿化成网、沟渠配套、道路通畅、旱涝保收、亩产吨粮”的建设标准。项目布局上，注重集中连片、规模开发，坚持做到“四个结合”，即与土地适度规模经营、农业结构调整、特色产业发展、园区建设相结合。项目安排实行“五个优先”，即优先支持粮食主产区和乡村振兴帮促重点地区，优先支持建成年份较早、投入水平较低、亟待改造提升的高标准农田项目区，优先支持因灾害等原因损毁需要恢复农业生产的高标准农田项目区，优先支持建设后产能提升明显且有利于农业转型升级、发挥示范引导的项目区，优先支持位于大中型灌区内的高标准农田项目区。

农田工程建设取得成效。近年来，结合乡村振兴示范带建设，坚持新增建设和改造提升并重，建设数量和建成质量并重，工程建设和建后管护并重，产能提升和绿色发展相协调，按照“宜机化、规模化、生态化、景观化、数字化”要求，努力提高农田工程建设成效。一是开展平田整地工程建设，把农田平田整地作为高标准农田建设项目的基础性工程，积极开展小田并大田工作，努力推进农田条块化、方整化、规模化、宜机化。目前，有70%以上的项目开展了平田整地工程。二是开展农田灌排水利设施建设，建设农田沟、渠、涵、闸、管等水利配套工程，实现农田早能灌、涝能排。目前，项目区累计建设灌排泵站6709座，衬砌渠道和管道8499.48公里。三是开展田间交通工程建设，按照有利于农业生产、农民生活的要求，科学合理规划布局，积极推进田间道路硬质化和机耕桥建设。已建机耕桥5310座、农田机耕路5309.3公里，田间小沟建筑物44.79万座。四是开展高效节水灌溉工程建设，围绕农业规模化经营主体需要，以节水高效为目标，因地制宜推广管道灌溉、喷滴灌等节水灌溉措施，每年发展高效节水灌溉面积近万亩，累计建设一体化自动灌溉泵站140多座，提高了农田灌溉作业效率和自动化程度。通过实施农田建设“五化”工程，实现了全市高标准农田“田成方、林成网、路相通、沟相连、旱能浇、涝能排”的建设目标，为全市粮食安全和重要农产品安全稳定供给奠定坚实农田基础。

农田建设试点工程稳步推进。近3年来，持续开展3项农田建设试点工程。一是开展排灌系统生态化改造试点。贯彻绿色发展理念，积极利用现有沟、渠、塘或河滨等，建设肥水收集池（塘）、生态调蓄塘、生态拦截沟渠及再利用设施等，进行农田退水净化再利用，促进农田生态环境改善，原则上一个县（市区）不少于1个项目，已累计实施省级生态化改造试点项目11个。投入市级专项资金2000万元，在吴桥镇、杨寿镇、月塘镇等地建设生态型高标准农田项目，因地制宜开展灌排系统生态化

改造；结合农村人居环境整治，加大农田防护林网、沟道整治、生态护坡、生态调蓄塘等措施应用，保护农田生态系统，为建设“美丽乡村”提供生态屏障。二是开展耕地质量建设试点。已实施耕地质量试点项目 9 个，通过建设耕地质量监测点和施撒有机肥等各类耕地地力提升技术，全面加强耕地保护，使项目区耕地质量等级平均提升 0.2 以上。三是开展数字农田建设试点。2023 年，在仪征马集和江都吴桥项目区实施 2 个数字农田项目，通过开展灌排设施智能化建设，并配备水位实时监测设备和闸（阀）门自动化控制设备，实现田间灌溉、排水智能化。

农田工程建设质量严把“四关”。严把设计关，在项目初步设计阶段，树立“打造精品项目，铸造精品工程”理念，做到超前谋划选项，提前开展现场勘查，并推行部门、乡镇、设计、村组“四方会签”制。严格落实初步设计县级初审、市级评审、交叉互审、省级抽审等制度，确保初步设计方案不断优化完善。严把进度关，项目建设过程中，分阶段明确建设任务，建立领导挂钩联系制度，开展督查、通报，确保项目早建成、早受益。严把质量关，推行全程跟踪审计、工程质量检测等第三方机构参与质量管控，印发《扬州市农田建设安全生产重点任务清单》，建立“部门、监理、群众、审计”的四位一体监管机制，全市农田建设领域始终保持安全生产零事故。严把验收关，精心组织开展市级竣工验收，连续五年在省级验收中获通报表扬。

持续推进面临制约

可用于新建高标准农田的后备资源已不足。通过连续多年建设，扬州市交通条件较好、离水源较近、地势平坦且符合集中连片要求的区域基本都已开展高标准农田建设，其他耕地大都是边角田、零散地、城乡接合部或水产养殖区域，基础设施条件差、地形地貌复杂、碎片化严重，建设难度大、成本高。目前全市已建成的 297.97 万亩高标准农田，在永久基本农田范围内的为 278.77 万亩，剩余未建高标准农田的永久基本农田约为 85.12 万亩，包括了水田、养殖水面、园林地、城镇周边等不符合高标准农田项目立项条件的面积约 40.17 万亩，可用于高标准农田项目建设的永久基本农田面积约 44.95 万亩，大部分都是分散、零散地，可用于成片连片规模开发的后备资源已不足。扬州市高标准农田建设将逐步过渡到以提升改造、提档升级、提质增效为重点的任务上来。

高标准农田建设“进出、占补平衡”中难补的问题比较突出。根据《关于加强耕地保护严格耕地用途管制的通知》（苏自然资发〔2022〕178 号）文件规定：高标准农田建设中开展必要的田间道路建设及灌溉排水设施等，允许少量占用永久基本农田，并在项目区内予以补足，确实难以在项目区内补足的，在县域范围内同步落实补划任务。在自规部门开展的第二次、第三次全国国土调查中，把大部分的田间道路、沟渠都划入了永久基本农田保护范围，导致当前在田间机耕路、灌溉水渠（顶部宽超过 1 米的）进行硬质化施工时，就算占用永久基本农田，均须落实永久基本农田“进出、占补平衡”。这影响了基层申报高标准农田项目的积极性，限制了田间工程规划的合理布局，增加了高标准农田建设的难度。

平田整地工程中“小田并大田”仍有现实困难。按照“先流转后建设、先平整后配套”建设思路，把农田土地平整作为一项基础性工程，为适应扬州市宜机化要求，以 10～30 亩为一条块方，逐步推进土地平整工作。在实际工作中，已实现土地流转的种植大户开展“小田并大田”比较顺利，但仍有相当数量的农田按照承包关系分散在农户手中，开展“小田并大田”比较困难，不少地方还存在“农户有利益、村组有矛盾、乡镇有困难、县级难推动”等特点。

建后管护力度需进一步加强。农田基础设施“三分建、七分管”，一些地方还存在重建设轻管护的情况，加之高标准农田建设面广量大、工程分散，建后管护难客观存在，村组和农户参与农田水利设施管护的积极性不高，个别项目存在管护资金不到位、人员难落实、责任心不强情况，破损的机耕路、农桥、沟渠等不能及时修复，影响了工程长期效益。

严格监管提升质量

示范引领，打造高标准农田重点项目。一是打造田块整治示范典型。推动射阳湖、界首、槐泗等一批项目开展平田整地、林网建设、田间道路工程，建成可观摩、可借鉴、可复制的高标准农田建设样板。二是打造农旅融合示范典型。因地制宜利用田园景观和自然生态，打造有自身特色的新型生态旅游农业。马集镇项目突出数字农田和景观农田建设，结合彩色稻田观光，

与 353 沿线的天乐湖、润德菲尔、黑莓小镇等景观连成一线。三是打造产业融合发展示范典型。重点建设江都吴桥镇项目苏扬大米种植基地和宝应柳堡镇项目美兰农场示范推广基地，为农产品精深加工提供优质稻米加工原料和带动农民增收致富推广繁育优良种植品种，推动农业一二三产融合发展，打造乡村产业融合发展的示范平台。四是打造美丽乡村建设示范典型。广陵区头桥镇项目发挥城郊周边优势，以“百里三江，乡野环道”为主题，依托村庄整治、河道整治、垃圾治理等民生工程，构建农田宜耕、风景宜人、生态宜居的现代化田园乡村。仪征市月塘镇项目立足山水生态名镇，借助四庄村等多个行政村村容、村貌、村风生态环境治理整体效果，依托休闲旅游景点和省级茶产业发展示范园，发展农旅融合、相互映衬的特色田园美丽乡村。五是打造农业资源集聚示范典型。按照“良田+良机、良种、良技、良艺”等诸多农业要素资源，实现政策、项目、资金、技术集群集聚，联合打造包含诸多农业要素的高标准农田建设示范典型，形成具有扬州特色的高标准农田示范亮点。将组织示范项目建设单位外出参观学习先进地区好的建设模式。2023 年底前，将开展 10 佳高标准农田示范创建项目评选，推广示范成功经验。

严格监管，狠抓农田建设工程质量。进一步完善农田建设工程质量监督管理和评价考核制度体系建设，围绕设计、施工、监理和招投标等关键环节出台相关政策性文件，构建长效管理机制。市农业农村局将采取“四不两直”的方式，聘请第三方检测机构进行检测，对在建工程进行开展动态、随机、不打招呼、全过程、全要素的质量抽查，对存在的问题当场指出、跟踪督查、记录在案。建立对设计、施工、监理单位的考核制度，适时发布农田工程质量建设情况通报，对履约行为好、工程质量优的单位进行通报表扬，对监理责任落实不到位、工程建设质量存在问题的单位进行通报批评、限期整改。市县两级农业农村部门建立农田工程质量举报监督电话，回应社会各界关切，加强舆情跟踪分析化解。