

探讨宁乡市 2020 年高标准农田建设实施中的问题及对策

湖南省宁乡市乡村宜居建设服务中心 胡清

摘要:“仓廪实，天下安”，粮食事关国运民生，尤其在当前国际环境的背景下，保粮食安全是党中央“六保”工作的重要内容。高标准农田建设是落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，是坚持以提升粮食产能为首要目标，保障国家粮食安全的重要举措。本文主要结合宁乡市 2020 年高标准农田建设项目与往年实施情况，总结实施过程中的经验做法，分析存在的问题并提出对策，为有力推进高标准农田建设项目的实施提供参考。

关键词: 高标准农田；宁乡；问题对策

高标准农田建设是我国农业农村经济工作的重要组成部分，是财政支农的重要手段。大规模推进高标准农田建设，能稳步提升耕地质量，加强农田水利设施基础条件，提高抗旱防洪除涝能力，夯实了农业生产能力，发展农村经济，促进农民增收，能进一步改变农村落后面貌。近年来，国家深化结构调整，打造优势产业，创新发展平台，建设新时代发展战略，在“三农”工作中，不断加强农业基础地位，着力抓好农田基本建设，抓好粮食生产安全稳定发展，农业经济进入新的发展阶段，而宁乡市现有的水利设施已远远不能满足现代农业生产需要，与发展宁乡市现代农业的要求不相适应，农田水利基础设施还不相配套，排灌不分家。许多山塘、排灌渠道等现有水利设施为 20 世纪 60、70 年代修建，至今运行已有 50 余年，工程老化损毁较严重，山塘淤积，渠道渗漏、垮塌，蓄水、灌溉、排洪能力不足，工程安全较多，渠系水利用系数不足 0.5，已不能满足项目区广大群众生产、生活所需，项目区供需水矛盾日益突出，是造成粮食中低产的主要原因，同时也阻碍着农业结构调整，制约了农村经济和农业生产的发展。

一、项目概况

宁乡市 2020 年高标准农田项目建设 8.03 万亩，其中高效节水灌溉建设任务 1.2 万亩。范围包括宁乡市大成桥镇、煤炭坝镇、菁华铺乡等 16 个乡镇 50 个行政村，涉及农户 6.94 万户，农业人口 26.67 万人。主要完成建设内容：土地平整 245.81 亩，土壤改良 64570.14 亩，塘堰（坝）116 座，小型拦河坝 36 座，泵站 18 座，疏浚沟渠 6.056 公里，衬砌明渠（沟）111.22 公里，排水暗渠 0.55 公里，水闸 823 个，农桥 873 个，涵洞 91 个，跌水 13 个，其他附属设施 1623 个，田间机耕道路 50.22 公里。计划工期为 4 个月，项目计划总投资 12848 万元，亩均投资约为 1600 元。

项目共分为 3 个设计标段，24 个施工标段，3 个监理标段实施，工程于 2020 年 10 月开工建设，各标段于 2021 年 5 月—2021 年 7 月期间进行初步验收与移交。宁乡市 2020 年高标准农田建设项目的实施，对宁乡市

农业增产和农民增收的效益主要体现在：一是能够改善农田灌排水条件，增加农田种植面积，增加道路通达率，提高农业综合机械化率。二是通过改良土壤，提升了土壤肥力，扩大了良种种植面积，增加了粮食产量。

二、项目实施过程中存在的主要问题

（一）亩均投资低，难以满足农民要求和农业经济发展需要

高标准农田建设资金来源主要有中央财政下达专项资金、地方财政配套资金、农民出工三种方式结合，宁乡市主要以中央和省级财政投资为主要资金来源，近年来，中央下达的高标准基本农田建设任务，项目建设范围增大，投资标准不高，而项目区实际情况不尽相同，地形、地貌差异大，原有水利基础设施条件不一致，部分群众对高标准农田建设理解程度也存在差距，要求高，意见大，给项目实施难度增大。很多种粮大户、合作社、企业更青睐于对已完成土地大面积平整的区域进行流转，而进行大面积土地平整，同时要配套建设平整区的排渠、灌渠、机耕路与其他附属设施，其亩均投资一般达到 4000～5000 元，目前宁乡市高标准农田建设项目 1600 元每亩的投资标准难以满足当前发展现代农业生产的要求，不能让农民群众充分满意。

（二）县级资金配套难度大，农村劳动力人力资源投入不足

在高标准农田建设实施过程中，市县级财政和群众配套较为困难。一是由于地方财力不足，可用于农业发展的资金有限，导致高标准农田建设的配套投入达不到理想标准；二是随着工业化、城市化和产业化的推进，加之农业生产收益较低，农村青壮年劳动力不断流向城市，农村留守老人、留守儿童上升，难以动员足够的劳动力来参加项目建设，对高标准农田建设项目工程标准和建设进度影响大。

（三）建设标准不统一，高标准农田建设未形成体系

由于原来的高标准农田建设项目由国土、财政、发改、水利、烟草等多部门实施，不同部门投资标准、

设计标准不一,建设内容各有侧重,建设区域有重叠,互相之间缺乏沟通衔接,整个高标准农田建设没有形成统一的体系,部分老项目区范围内存在未建设的“插花地”情况,导致已实施区域内高标准农田质量等级不一,部分耕地难以达到高标准农田标准。在2020年进行项目建设统一排查和上图入库后,全市高标准农田建设“一张图”,从2011年开始已实施项目建设的老项目区,要求不能重复建设。之前已建设上图的老项目区大部分是条件较好的种粮区,但是部分区域却存在建设标准较低,管护不到位,农业水利设施老旧、损坏的情形,不满足现代农业生产、生活要求,却不能重新进行项目铺排与提质改造,影响粮食生产。

(四) 前期勘查与设计不完善

设计是龙头工作,在高标准农田建设项目中,设计人员往往主要依靠卫星地图进行设计,对项目区勘察、设计不够仔细,没有深入田间地头实地仔细勘察,与村、组干部和群众深入交流联系较少,详细了解项目区农田灌溉的难点、腾点与现场实际情况不多,同时测绘相对简单和粗糙,设计时习惯于套用通用图,造成有些设计成果与现场实际不相符,存在设计不合理的情况。从而造成项目施工过程中设计问题较多,部分百姓不满意,项目变更增多,管理难度增大。例如设计灌渠时,仅考虑了渠道的灌溉功能,而宁乡市暴雨季节,雨量大,山区与丘陵地区山水来势猛,很多灌渠需要承担暴雨季节的排水泄洪功能,如不满足泄洪排水能力,渠道区域农田在雨季存在较大毁坏风险。

(五) 参建单位考核机制不完善,建设管理难度大

一是高标准农田建设项目由农业农村部门实施,农业农村部门的工程技术力量相对较薄弱,而点多面广的高标准农田建设项目却对项目管理能力要求高,使得建设单位需要提升管理人员的工程管理与技术能力。二是高标准农田项目规划、勘察、设计、施工、验收的标准、规范的不够完善,使得项目实施过程中,各参建单位缺少可执行的统一标准。三是由于高标准农田建设项目属于公益类项目,项目概算未考虑征迁、青苗补偿等建设费用,而施工过程中不可避免地要临时占用农民土地,这给施工过程中带了较大协调难度。四是参建监理、施工单位的管理与技术力量较薄弱,在对原材料和工序质量把控不严的情况下,项目建设中容易出现质量通病与问题。项目建设单位也没有健全对施工单位、监理单位统一的考核机制和信用评价体制,进一步加大建设管理难度。

(六) 管护经费资金不足,管护难度大

高标准农田建设工程建成移交后,由村级管理单位负责管护。由于村级无资金来源,一般难以配备专人对农田设施进行管理,造成有些项目设施得不到及时的维

修、养护,导致部分设施不同程度的损坏,项目设施得不到长期运营效益。例如实施的高效节水低压管道灌溉工程,项目移交地方后发挥了很大的节水灌溉效益,但是管道输水末端到各地块的出水井闸阀属于易损件,村民使用也较随意,没有按操作规程使用,造成部分闸阀须维修更换,而在项目质保期后,项目管护由项目区村委会负责,村委会缺乏相关的专业技术人员与资金,无法正常管护,无法长期发挥低压管道节水灌溉效益。而现有建设管护机制下,村级筹集管护资金难度大,无法发挥项目长期效益。

三、项目实施过程中存在问题地解决对策

(一) 建设完善的管理体系

一是建议农业农村部门应建立完善的规划、勘察、设计、施工、验收、管护的标准与规范,同时也要建立高标准农田建设项目施工定额,进一步完善高标准农田建设标准体系,让项目建设实施过程中能依规而行。二是农业农村部门同时应建立参建单位的信用评价体制,推进高标准农田建设领域信用体系建设,提高各参建企业综合素质,营造履约守信的市场环境。三是高标准农田建设点多面广,管理难度大,为确保项目顺利实施,采用“市主管、农业农村局实施、镇村参与”的工作机制。各项目区要成立由市领导、农业农村局、乡镇领导参加的项目实施领导小组,加强领导高位调度,同时依靠村组干部,密切联系群众,做好项目政策宣贯工作,解决施工过程中存在的问题。四是项目实施主体为农业农村局,因此农业农村局可以通过加强管理人员培训,人才引进、外聘专家、委托第三方咨询等方式,建设一支工程管理能力强,懂技术的项目管理团队,提升项目施工管理、技术、工艺、工装水平。

(二) 多渠道筹措资金,提高项目投资标准

高标准农田建设范围广、资金需求大,要构建多元化资金投入渠道,努力形成政府投入不断加大、广泛吸收社会力量、市场机制不断完善的格局,努力提高项目亩均投资标准,满足现代农业基础设施要求。一是推进资金整合。引导和聚合相关涉农资金,集中投向高标准农田建设,同时要创新资金筹措机制,调动各部门积极性,统筹安排建设资金;二是加快高标准农田建设的融资。创新融资方式,积极采取发行政府债券、“PPP模式”引入国有企业资金及社会资金进行投融资等措施保障建设资金需求。多渠道、多层次的形式,发挥多个投资主体的积极性,逐步形成以国家投资为主导、社会各方面积极参与、农民为主体的投资机制。三是结合土地流转,按照谁投入谁受益的原则,与农业产业发展相结合,鼓励企事业单位,地方村集体和个人参与高标准农田的建设与保护,鼓励民间资金投入高标准基本农田建设,不断拓宽资金渠道。

(三) 科学合理规划布局, 因地制宜开展设计。

一是根据高标准农田建设规划, 在做好实地调查的基础上, 优先选择集中连片、建设条件好的区域作为项目区, 统筹衔接相关产业发展规划和新农村建设规划, 确保建设任务有效落地。二是做好原项目区提质改造工作。机构改革后, 高标准农田建设职责统一移交到农业农村部门。建议在农业农村部门的统一组织下, 通过高标准农田建设评估工作, 摸清尚未建设和水利基础薄弱的田块情况, 在统一的工程设计质量标准和建设标准基础上, 按照“填平补齐”原则进行设计和建设, 规范有序开展老项目区提质更新和损毁工程恢复工作, 避免项目区内出现真空地带, 确保区内农田基础设施持续发挥作用, 真正符合高标准农田建设要求。三是根据项目区的特点, 因地制宜地开展山塘水源工程、土壤改良、田网、渠网、路网以及基础设施的建设, 努力实现“旱涝保收、高产稳产、节水高效”的建设目标。项目设计阶段, 建设与设计单位要安排专人驻村服务, 详细走访踏勘, 仔细了解村民需求和项目区水利薄弱点, 解决老百姓的关切问题。要深入田间地头收集一手水文、地形、地貌资料, 让每个单项工程都能发挥最大效益。同时设计单位的成果要征求项目区村组、种粮大户、群众的意见, 设计方案按程序进行公示, 按规定组织方案论证, 严格对设计成果进行评审。

(四) 严格工程实施管理, 确保工程质量。

为保质保量完成各个项目, 对项目工程建设实施严格地管理。建设单位要建立项目管理制度体系。一是实行项目法人制, 由项目法人进行工程项目全过程的建设管理、资金管理。政府及其他职能部门只能依法对项目进行监督、协调和管理, 并为项目的建设和生产经营创造良好的外部环境, 帮助项目法人协调解决各项问题。二是实行公告制度, 接受社会各个阶层的有效监督, 增加工作内容的透明度, 杜绝腐败发生; 实行工程招标制以及合同管理制, 增加竞争机制, 促进项目建成, 明确各方责任, 保证工程质量, 提高工作效率。三是实行工程建设监理制, 严格控制工程建设投资、工期和质量, 保证项目顺利进行, 严格进行项目第三方监理。四是项目实施阶段, 各村成立工程质量群众监督小组, 公布举报电话; 工程验收阶段, 严格程序, 细化验收内容、标准, 充分发挥各级纪检监察机关及村民代表的作用。五是严格质量管理, 推行隐蔽工程与工序举牌验收制度, 推广云端照片群, 建设、监理、施工单位对工程重点工序, 隐蔽工程拍照上传云端, 在线监督。六是严格参建单位的履约考核与信用评价, 促进监理、施工单位提高自身管理、履约能力。七是严肃财经制度, 确保专款专用。建立会计核算、审核制度, 每个项目单独建账、专帐核算, 专款专用, 对农民工工资保证金和履约保证金

按规定集中统一专户管理, 按国库集中支付制度和合同要求拨付项目资金, 委托市财评中心进行工程预算和结算审核, 编制项目资金财务决算报告。

(五) 加强工程运行管理与维护。

一是要对已建设好的高标准基本农田, 按照基本农田保护的有关法律法规予以重点保护; 二是明确管护主体和责任。高标准基本农田建设后, 要建立统一的、规范的、标准化的标志牌, 载明面积、范围、主要设施和保护责任单位等。市、乡、村层层签订管护责任书, 建立管护的长效机制; 三是安排专项管护资金。在高标准农田建设专项资金中专门列支后期管护资金项, 专项用于高标准农田设施管理; 四是促进高标准农田管护与土地承包经营权流转相结合。土地流转和土地集中到专业大户、合作农场和农业园区后, 相应的管护主体和责任移交到他们, 由于农业基础设施完好状况直接关系到其农业生产收益, 能加强其对设施管护责任心, 确保建成的工程能得到有效保护和利用, 充分发挥项目建设的最大效益, 保证项目区农民群众长期受益, 促进农村经济的长期稳定发展, 为新农村建设奠定基础。

四、结束语

综上所述, 通过对宁乡市 2020 年高标准农田项目及过往项目建设施工过程中发现的一些问题, 以及对这些问题解决对策的探讨, 希望能进一步推动高标准农田建设项目建设规范化、标准化, 为农业产业化发展奠定扎实基础。

参考文献:

- [1] 贺素女. 高标准农田建设实践中的问题与对策分析[J]. 农业技术与装备, 2022 (11): 57-59.
- [2] 王文涛. 高标准农田建设技术标准及建设实施分析[J]. 黑龙江水利科技, 2021, 49 (12): 106-108.